



# **Liikennehallinnon virastouudistus**

## **Virastonselvitys**



Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Väylävirastospelvitysryhmä, selvitysmies Mikko Ojajärvi Turvallisuusvirastospelvitysryhmä, selvitysmies Reino Lampinen		Julkaisun laji Selvitysmiesraportti	
		Toimeksiantaja Liikenne- ja viestintäministeriö	
		Toimielimen asettamispäivämäärä 7.5.2008	
Julkaisun nimi Liikennehallinnon virastouudistus. Virastospelvitys			
Tiivistelmä Väylävirastospelvitysryhmän tehtävänä oli selvittää, miten väylävirastot voidaan organisoida yhdeksi väylävirastoksi. Turvallisuusvirastospelvitysryhmän tehtävänä oli vastaavasti selvittää, miten turvallisuusvirastot ja virastojen turvallisuustoiminnot voidaan organisoida yhdeksi yhteiseksi turvallisuusvirastoksi. Selvitysryhmät valmistelivat virastouudistuksen johtoryhmän yksimielisesti hyväksymän väliraportin, jonka pohjalta hallinnon ja aluekehityksen ministeriryhmä puolsi 26.11.2008 valmistelutyön jatkamista siten, että väylävirasto ja turvallisuusvirasto aloittavat toimintansa 1.1.2010.  Selvitysmiehet ehdottavat noin 730 henkilöä käsittävän Väyläviraston ja noin 530 henkilöä käsittävän Liikenteen turvallisuusviraston muodostamista. Eri liikennemuotojen toimintojen kokoamisella samoihin virastoihin arvioidaan parannettavan erityisesti toiminnan tuottavuutta ja vaikuttavuutta valtion liikennehallinnossa, kun luodaan edellytykset liikennejärjestelmän palvelutason ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi kokonaisuuden kannalta tehokkaalla tavalla.  Väylävirastoon ehdotetaan yhdistettäväksi Merenkululaitoksesta kaikki sellaiset tehtävät, joita ei eriytetä sisäisestä tuotannosta vastaavaan yhtiöön tai siirretä liikenteen turvallisuusvirastoon, Ratahallintokeskus, turvallisuusvirastoon siirrettäviä toimintoja lukuun ottamatta Tiehallinnon keskushallinnon toiminnot ja liikennejärjestelmätason operatiivisia tehtäviä. Väylävirasto vastaisi radanpidosta sekä meri- ja vesiväylänpidosta kaikilta osin. Väylävirastolle kuuluisivat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ohjaus liikenteen toimialalla sekä isojen kehittämishankkeiden toteutus myös maanteiden osalta.  Liikenteen turvallisuusvirastoon ehdotetaan yhdistettäväksi Merenkululaitoksen meriturvallisuustoiminto, alusliikenteen ohjauksen ja luotsauksen viranomaistehtävät sekä alusrekisterin pitäminen, Ilmailuhallinto, Rautatievirasto, Tiehallinnon toiminnot, jotka liittyvät liikenneturvallisuutta koskevaan norminantoon sekä tienpidon turvallisuussäännösten valvontaan, Ajoneuvohallintokeskus ja liikennejärjestelmätason operatiivisia tehtäviä.			
Avainsanat (asiasanat) Väylävirasto, turvallisuusvirasto, liikennejärjestelmä, organisaatiouudistus, tuottavuus			
Muut tiedot Yhteyshenkilö/LVM Eeva Linkama			
Sarjan nimi ja numero Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 15/2009		ISSN 1457-7488 (painotuote) 1795-4045 (verkkojulkaisu)	ISBN 978-952-243-038-0 (painotuote) 978-952-243-039-7 (verkkojulkaisu)
Sivumäärä (painotuote) 260	Kieli Suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Liikenne- ja viestintäministeriö		Kustantaja Liikenne- ja viestintäministeriö	



Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation	
Utredningsgruppen för Trafikledsverket, utredningsman Mikko Ojajärvi		Rapport av utredningsmännen	
Utredningsgruppen för Trafiksäkerhetsverket, utredningsman Reino Lampinen		Uppdragsgivare	
		Kommunikationsministeriet	
		Datum då organet tillsattes	
		7.5.2008	
Publikation			
Omstrukturering av ämbetsverken inom trafikförvaltningen. Ämbetsverksutredning			
Referat			
<p>Utredningsgruppen för trafikledsverket hade till uppgift att utreda hur trafikledsverken kan omorganiseras till ett enda trafikledsverk. Utredningsgruppen för trafiksäkerhetsverket tillsattes i sin tur för att utreda hur säkerhetsverken och ämbetsverkens säkerhetsfunktioner kan sammanslås till ett gemensamt trafiksäkerhetsverk. Utredningsgrupperna har berett en mellanrapport som godkänts enhälligt av ledningsgruppen för ämbetsverksreformen. Utifrån denna rapport förordade ministergruppen för förvaltning och regional utveckling 26.11.2008 en fortsatt beredning av ärendet med målet att trafikledsverket och trafiksäkerhetsverket inleder sin verksamhet 1.1.2010.</p> <p>Utredningsmännen föreslår att ett trafikledsverk med cirka 730 anställda och ett trafiksäkerhetsverk med cirka 530 anställda inrättas. Sammanslagningen av funktionerna för de olika trafikformerna förväntas i synnerhet leda till bättre produktivitet och verkningsfullhet inom statens trafikförvaltning, i och med att förutsättningar skapas för att upprätthålla servicenivån inom trafiksystemet och utveckla denna på ett effektivt sätt med tanke på helheten.</p> <p>Utredningsgruppen föreslår att i trafikledsverket sammanförs alla sådana uppgifter inom Sjöfartsverket som varken överförs till det bolag som övertar ansvaret för den interna produktionen eller sammanslås med trafiksäkerhetsverket, Banförvaltningscentralen, funktionerna inom Vägförvaltningens centralförvaltning med undantag av de funktioner som överförs till säkerhetsverket, och operativa uppgifter på trafiksystemnivå. Trafikledsverket ska ansvara för banhållningen och farledshållningen till alla delar. Vidare föreslås trafikledsverket ansvara för styrningen av närings-, trafik- och miljöcentralerna inom trafiksektorn och genomförandet av stora utvecklingsprojekt även i fråga om landsvägar.</p> <p>Utredningsgruppen förslår att trafiksäkerhetsverket bildas genom en sammanslagning av Sjöfartsverkets sjösäkerhetsfunktion, myndighetsuppgifterna inom lotsning och styrning av fartygstrafiken samt fartygsregisterföring, Luftfartsförvaltningen, Järnvägsverket, Vägförvaltningens funktioner i anslutning till normgivningen om trafiksäkerheten samt övervakningen av säkerhetsbestämmelser för väghållningen, Fordonsförvaltningscentralen samt operativa uppgifter på trafiksystemnivå.</p>			
Nyckelord			
Trafikledsverket, trafiksäkerhetsverket, trafiksystem, organisationsreform, produktivitet			
Övriga uppgifter			
Kontaktperson vid ministeriet är Eeva Linkama.			
Seriens namn och nummer		ISSN	ISBN
Kommunikationsministeriets publikationer 15/2009		1457-7488 (trycksak) 1795-4045 (nätpublikation)	978-952-243-038-0 (trycksak) 978-952-243-039-7 (nätpublikation)
Sidoantal (trycksak)	Språk	Pris	Sekretessgrad
260	finska		offentlig
Distribution		Förlag	
Kommunikationsministeriet		Kommunikationsministeriet	



Authors (from body; name, chairman and secretary of the body) <b>Working Group on the Transport Infrastructure Agency, rapporteur Mikko Ojajärvi</b> <b>Working Group on the Transport Safety Agency, rapporteur Reino Lampinen</b>		Type of publication	
		<b>Report</b>	
		Assigned by <b>Ministry of Transport and Communications</b>	
		Date when body appointed <b>7 May 2008</b>	
Name of the publication <b>Transport administration reform: Agency merger report</b>			
Abstract <p>The task of the working group reporting on the Transport Infrastructure Agency was to investigate how the existing transport infrastructure agencies could be merged into a single Transport Infrastructure Agency. The task of the working group reporting on the Transport Safety Agency was, correspondingly, to investigate how the existing transport safety agencies and the transport safety functions within other authorities could be merged into a single joint Transport Safety Agency. The working groups prepared an interim report, which was approved unanimously by the Reform Management Group, on the basis of which the ministerial working group on public administration and regional development advocated on 26 November 2008 that preparations continue with a view to the Transport Infrastructure Agency and the Transport Safety Agency beginning their work on 1 January 2010.</p> <p>The special enquirers reporting on the working group investigations proposed that the Transport Infrastructure Agency would consist of about 730 personnel and the Transport Safety Agency about 530 personnel. Bringing together these functions of the different modes of transport in this way is expected to produce, in particular, an improvement in productivity and effectiveness within the state's transport administration, as the conditions will be in place for maintaining and developing the transport system service level in an efficient manner overall.</p> <p>It is proposed that the following be merged into the new Transport Infrastructure Agency: all the tasks of the Finnish Maritime Administration which are not to be separated off into an undertaking responsible for internal production or transferred to the Transport Safety Agency; the Finnish Rail Administration; the central administrative functions of the Finnish Road Administration excluding the functions to be transferred to the Transport Safety Agency; and certain operational tasks at the transport system level. The Transport Infrastructure Agency would be responsible for all aspects of railway track management and maritime fairway and inland waterway management. The Transport Infrastructure Agency would be responsible for transport guidance for the Regional Centres for Transport Services, Environment and Industry and for the implementation of major development projects including road projects.</p> <p>It is further proposed that the following be merged into the new Transport Safety Agency: the Finnish Maritime Administration's maritime safety function, official vessel traffic management and pilotage duties, and vessel register maintenance; the Finnish Civil Aviation Authority; the Finnish Rail Agency; the functions of the Finnish Road Administration concerning issuance of standards related to road safety and the monitoring of road management safety regulations; the Finnish Vehicle Administration; and certain operational tasks at the transport system level.</p>			
Keywords <b>Transport Infrastructure Agency, Transport Safety Agency, transport system, organisational reform, productivity</b>			
Miscellaneous <b>Contact person at the Ministry: Ms Eeva Linkama</b>			
Serial name and number <b>Publications of the Ministry of Transport and Communications 15/2009</b>		ISSN <b>1457-7488 (printed version)</b> <b>1795-4045 (electronic version)</b>	ISBN <b>978-952-243-038-0 (printed version)</b> <b>978-952-243-039-7 (electronic version)</b>
Pages, total (printed version) <b>260</b>	Language <b>Finnish</b>	Price	Confidence status <b>Public</b>
Distributed and published by <b>Ministry of Transport and Communications</b>			

## Sisällysluettelo

Liikenne- ja viestintäministeriölle .....	1
TIIVISTELMÄ .....	2
1. Väyläviraston ja turvallisuusviraston muodostaminen .....	2
2. Selvitysmiesten keskeiset johtopäätökset ja ehdotukset .....	5
3. Virastonselvityksen lähtökohdat .....	6
4. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan toiminta .....	8
5. Virastouudistuksen vaikutukset .....	11
6. Asian valmistelu .....	15
7. Henkilöstön, henkilöstöjärjestöjen ja sidosryhmien näkemykset .....	16
SAMMANFATTNING .....	17
1. Inrättande av ett trafikledsverk och en trafiksäkerhetsverkförvaltning .....	17
2. Utredningsmännens centrala slutsatser och förslag .....	20
3. Utgångspunkter för utredningen av ämbetsverksreformen .....	21
4. Verksamheten inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde .....	24
5. Ämbetsverksreformens effekter .....	26
6. Ärendets beredning .....	31
7. Personalens, personalorganisationernas och intressegruppernas synpunkter .....	31
SUMMARY .....	33
1. Establishment of a Transport Infrastructure Agency and a Transport Safety Agency .....	33
2. Main conclusions and proposals of the special enquirers .....	36
3. Basis of the agency merger report .....	37
4. Administrative domain of the Ministry of Transport and Communications .....	40
5. Effects of the transport administration reform .....	43
6. Further preparation .....	47
7. Views of the personnel, personnel organisations and stakeholders .....	48
RAPORTTI .....	50
1. Johdanto .....	50
1.1. Virastonselvityksen lähtökohta .....	50
1.2. Hallitusohjelman ja ministerityöryhmien linjaukset .....	51
2. Nykytila .....	52
2.1. Ministeriön ja nykyisten virastojen roolit .....	52
2.2. Eri liikennemuotojen merkityksestä liikennejärjestelmässä .....	52
2.3. Henkilö- ja tavaraliikenteen kehitys maa- ja vesiliikenteessä .....	55
2.4. Liikenteen infrastruktuuri .....	56
2.5. Liikenteen turvallisuus .....	56
2.5.1. Tieliikenteen turvallisuus .....	56
2.5.2. Merenkulun turvallisuus .....	62
2.5.3. Ilmailun turvallisuus .....	70
2.5.4. Rautatieliikenteen turvallisuus .....	73
2.5.5. Yhteenveto .....	78
2.6. Liikenteen ympäristöhaitat ja niiden minimointi .....	78
2.7. Toimintaympäristön muutokset .....	87
2.7.1. Ilmastomuutos ja energian hinnan kehitys .....	87
2.7.2. Elinkeinorakenteen muutos ja globalisaatio .....	88
2.7.3. EU:n lisääntyvä rooli .....	88
2.7.4. Demografia .....	89
2.7.5. Yhdyskuntarakenne .....	89
2.7.6. Teknologinen kehitys .....	90

2.7.7.	”Älykäs liikenne” ja virastouudistus .....	90
3.	Väylävirastot .....	92
3.1.	Väylätoiminnan yhteiskunnallinen ohjaus .....	92
3.2.	Tavoitteiden muuttaminen väylävirastojen toiminnaksi .....	94
3.3.	Väylävirastojen toiminta .....	95
3.4.	Merenkulkulaitos .....	96
3.5.	Ratahallintokeskus .....	98
3.6.	Tiehallinto .....	100
3.7.	Lääninhallitusten liikenneosastot .....	102
3.8.	Väylävirastojen asiakkaat ja muut sidosryhmät .....	103
3.9.	Väylätoimintojen organisointi eräissä muissa valtioissa .....	104
3.9.1.	Ruotsi .....	104
3.9.2.	Norja .....	107
3.9.3.	Tanska .....	108
3.10.	Suomen väylävirastojen kansainvälinen toiminta .....	108
3.11.	Väylävirastojen nykytilan arviointi .....	111
3.11.1.	Samankaltaisuudet väylävirastojen toiminnoissa .....	111
3.11.2.	Väylävirastojen toimintojen ja niiden organisoinnin eroja .....	113
3.12.	Väylätoiminnan ja väylävirastojen muun toiminnan rahoitus .....	114
4.	Turvallisuusvirastot .....	115
4.1.	Turvallisuusvirastojen yhteiskunnallinen ohjaus .....	115
4.2.	Merenkulkulaitoksen meriturvallisuustoiminto .....	116
4.3.	Ilmailuhallinto .....	121
4.4.	Rautatievirasto .....	126
4.5.	Ajoneuvohallintokeskus .....	129
4.6.	Väylähallinto .....	131
4.7.	Turvallisuustyön organisointi kansainvälisissä elimissä ja eräissä muissa valtioissa .....	132
4.7.1.	Euroopan unioni .....	132
4.7.2.	Ruotsi .....	133
4.7.3.	Norja .....	135
4.7.4.	Tanska .....	136
4.7.5.	Alankomaat .....	136
4.7.6.	Belgia .....	138
4.8.	Suomen turvallisuusvirastojen kansainvälinen toiminta .....	140
4.9.	Turvallisuusvirastojen nykytilan arviointi .....	145
4.9.1.	Samankaltaisuudet turvallisuusvirastojen toiminnoissa .....	145
4.9.2.	Turvallisuusvirastojen toimintojen ja niiden organisoinnin eroja .....	146
4.10.	Turvallisuusvirastojen toiminnan rahoitus .....	147
5.	Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset .....	149
5.1.	Virastouudistuksen tavoitteet .....	149
5.2.	Toteuttamismallit .....	150
5.2.1.	Väylävirasto .....	150
5.2.2.	Liikenteen turvallisuusvirasto .....	151
5.3.	Keskeiset ehdotukset .....	153
5.3.1.	Perustettavat virastot .....	153
5.3.2.	Uusien virastojen organisoinnin ja ohjauksen linjaukset .....	154
5.3.3.	Uudistuksen henkilöstöperiaatteet .....	154
5.3.4.	Väylävirasto .....	157
5.3.5.	Liikenteen turvallisuusvirasto .....	159
6.	Esityksen vaikutukset .....	162

6.1.	Yleistä virastouudistuksen vaikutuksista .....	162
6.2.	Taloudelliset vaikutukset .....	163
6.2.1.	Taloudellisten vaikutusten syntymekanismi .....	163
6.2.2.	Vaikutukset valtion ylläpitämän liikennejärjestelmän tehokkuuteen .....	164
6.2.3.	Vaikutukset virastojen rahoitusresurssien käytön tehokkuuteen .....	166
6.2.4.	Vaikutukset valtion ns. tuottavuusohjelman henkilötyövähennyksien saavutettavuuteen .....	166
6.2.5.	Vaikutukset kotitalouksien asemaan .....	166
6.2.6.	Vaikutukset yrityksiin .....	167
6.2.7.	Vaikutukset julkiseen talouteen .....	168
6.2.8.	Vaikutukset viranomaisten toimintaan .....	171
6.3.	Henkilöstövaikutukset .....	172
6.4.	Turvallisuus- ja ympäristövaikutukset .....	173
6.5.	Muut yhteiskunnalliset vaikutukset .....	174
6.6.	Aluekehitysvaikutukset .....	174
6.7.	Vaikutukset tietoyhteiskuntaan .....	175
6.8.	Virastouudistuksen haitat ja riskit sekä riskien torjunta .....	175
6.8.1.	Uusien virastojen kohtaamat riskit ja niiden hallinta .....	175
6.8.2.	Virastohankkeen toteuttamisen riskit ja niiden hallinta .....	176
7.	Asian valmistelu .....	177
7.1.	Yleiskuvaus .....	177
7.2.	Virastouudistusta koskeneiden aikaisempien raporttien ehdotukset .....	179
7.3.	Vuorovaikutus henkilöstön kanssa (ks. myös edellä 6.3 kohta) .....	180
7.3.1.	Vuorovaikutussuunnitelma ja henkilöstötilaisuuudet .....	180
7.3.2.	Henkilöstön näkemykset .....	181
7.3.3.	Henkilöstöjärjestöjen näkemykset .....	183
7.4.	Viestintä .....	184
7.5.	Prosessin kuvaus .....	184
7.6.	Väliraportti virastouudistuksesta .....	185
7.7.	Sijoittamisselvitys .....	185
7.8.	Virastohankkeen organisointi HALKEN päätöksen jälkeen .....	187
7.9.	Sisältöjaostojen toiminta ja tuotokset .....	189
7.10.	Virastohankkeen jatko virastoselvityksen jälkeen .....	199
7.11.	Sidosryhmien kuuleminen .....	202
7.11.1.	Väylävirasto .....	202
7.11.2.	Liikenteen turvallisuusvirasto .....	203
8.	Riippuvuus muista esityksistä .....	205
8.1.	Valtion aluehallinnon uudistamishanke (ALKU) .....	205
8.2.	Tuottavuuden parantaminen .....	206
8.3.	Alueellistaminen .....	206
9.	Uusien virastojen strategiaperusta .....	207
9.1.	Väylävirasto .....	207
9.1.1.	Toiminta-ajatus .....	207
9.1.2.	Tahtotila .....	207
9.1.3.	Tehtävät .....	207
9.1.4.	Väyläviraston organisaatorakenne .....	209
9.2.	Liikenteen turvallisuusvirasto .....	210
9.2.1.	Toiminta-ajatus .....	210
9.2.2.	Tahtotila .....	210
9.2.3.	Tehtävät .....	211

9.2.4.	Liikenteen turvallisuusviraston rakennemalli .....	212
10.	Avoimet kysymykset.....	214
10.1.	Valmistelutyön aikana ratkaistavat kysymykset .....	214
10.2.	Vuonna 2010 tai sen jälkeen ratkaistavat kysymykset.....	217
11.	Selvitysmiesten keskeiset johtopäätökset ja ehdotukset .....	218
12.	LIITTEET .....	221
12.1.	Liitteet 1 a-d. Vuorovaikutussuunnitelma ja muistiot.....	221
12.2.	Liite 2: Henkilöstöjärjestöjen eriävä mielipide hallintolakien siirtymäsäännöksistä.....	229
12.3.	Liite 3. Viestintäryhmän asettamiskirje .....	233
12.4.	Liite 4. Prosessin vaiheistus .....	235
12.5.	Liitteet 5 a ja 5 b: Yhteenvedot virastojen sijoittamisselvityksestä.....	236
12.6.	Liite 6: Alueellistamistyöryhmän (200 – 400 virkaa) toimeksianto .....	244
12.7.	Liite 7: Virastohankkeen johtoryhmän kannanotto irtisanomisten ja pakkosiirtojen välttämisestä.....	246



## Liikenne- ja viestintäministeriölle

Liikenne- ja viestintäministeriö aloitti 7.5.2008 liikennehallinnon virastouudistuksen ja asetti sitä varten ylijohtaja Juhani Tervalan puheenjohtolla toimivan johtoryhmän sekä väylävirastoa ja liikenteen turvallisuusvirastoa varten kaksi selvitysryhmää ja kaksi selvitysmiestä, allekirjoittaneet Mikko Ojajärven ja Reino Lampisen.

Hankkeen johtoryhmä hyväksyi yksimielisesti kokouksessaan 13.10.2008 selvitysmiesten valmisteleman väliraportin ja siihen sisältyneet virastouudistuksen pääperiaatteet. Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä HALKE puolsi 26.11.2008 virastohankkeen valmistelutyön jatkamista siten, että väylävirasto ja liikenteen turvallisuusvirasto aloittavat toimintansa 1.1.2010.

Olemme toimeksiantomme mukaisen hallituksen esityksen lisäksi laatineet tämän laajemman virastoselvityksen. Siihen on koottu tausta-aineistoa ja selostettu väliraporttiin kirjattua tarkemmin raportin ehdotuksia ja myös muita raportissa esitettyjä asioita.

Virastoselvityksen tarkoituksena on koota aineistoa mainittua hallituksen esitystä varten ja koota yhteen virastouudistuksen valmistelun tärkeimmät vaiheet. Selvitys toimii etenkin ennen virastojen käynnistämistä myös käsikirjana hankkeessa työskenteleville. Siinä tarkoituksessa sitä voidaan käyttää myös vielä vuonna 2010 virastojen strategisen suunnittelun yhteydessä. Lisäksi selvitys valottaa eri liikennemuotoja edustavien virastojen henkilöstölle toisten samaan virastoon yhdistettävien virastojen tehtäviä, kansainvälistä toimintakehikkoa, lainsäädäntöä, turvallisuus- ja ympäristötilannetta jne.

Selvityksen sisältö rakenne on mahdollisimman pitkälle sama kuin hallituksen esityksissä käytetty rakenne.

Virastoselvitys on selvitysmiesten kokoama. Virastoselvitystä on käsitelty molemmissa selvitysryhmissä ja selvitysryhmien esittämät näkemykset on otettu huomioon. Virastohankkeen johtoryhmä ei ole ottanut selvitykseen kantaa.

Helsingissä 27.3.2009



Reino Lampinen  
liikenteen turvallisuusviraston  
selvitysmies

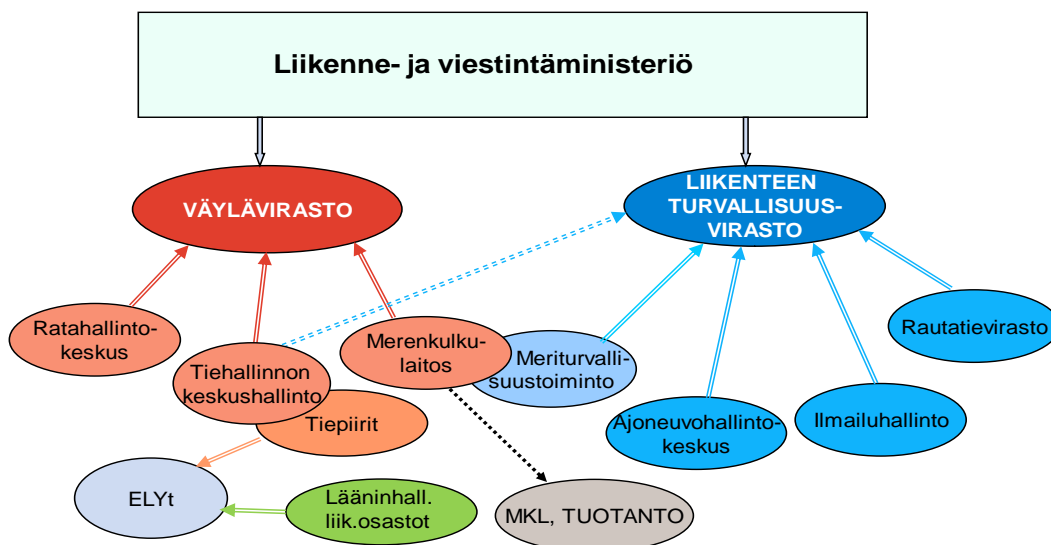


Mikko Ojajärvi  
väyläviraston  
selvitysmies

# TIIVISTELMÄ

## 1. Väyläviraston ja turvallisuusviraston muodostaminen

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan kuusi väylä- ja turvallisuusvirastoa ehdotetaan yhdistettäväksi siten, että muodostuu kaksi suurempaa yksikköä: väylävirasto ja liikenteen turvallisuusvirasto



**Väylävirastoon** yhdistetään:

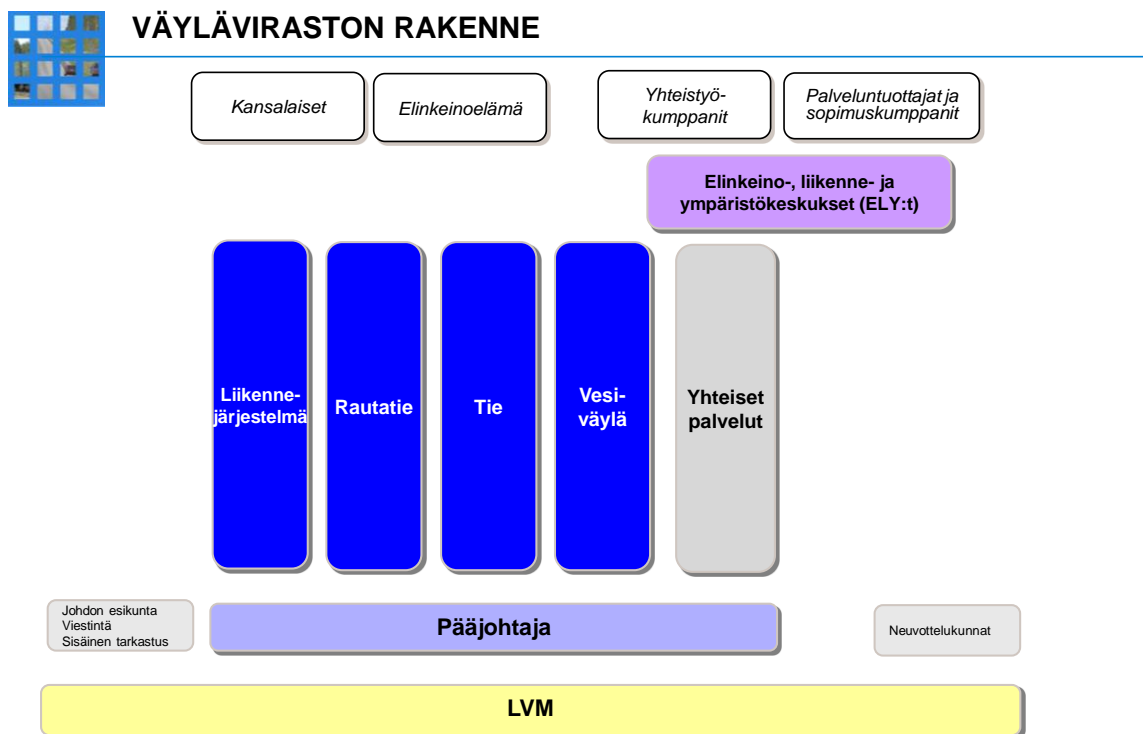
- Merenkululaitoksesta kaikki sellaiset tehtävät, joita ei eriytetä sisäisestä tuotannosta vastaavaan yhtiöön, siirretä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen tai yhdistetä liikenteen turvallisuusvirastoon,
- Ratahallintokeskus,
- Tiehallinnon keskushallinnon toiminnot lukuun ottamatta turvallisuusvirastoon siirrettäviä toimintoja,

- liikennejärjestelmätason operatiivisia tehtäviä.

**Liikenteen turvallisuusvirastoon yhdistetään:**

- Merenkululaitoksen meriturvallisuustoiminto, luotsauksen viranomaistehtävät, alusliikennepalveluiden toimivaltaisen viranomaisen tehtävät ja alusrekisterin pitäminen,
- Ilmailuhallinto,
- Rautatievirasto,
- Tiehallinnon toiminnot, jotka liittyvät liikenneturvallisuutta koskevaan normintaan sekä tienpidon turvallisuussäännösten valvontaan,
- Ajoneuvohallintokeskus,
- liikennejärjestelmätason operatiivisia tehtäviä.

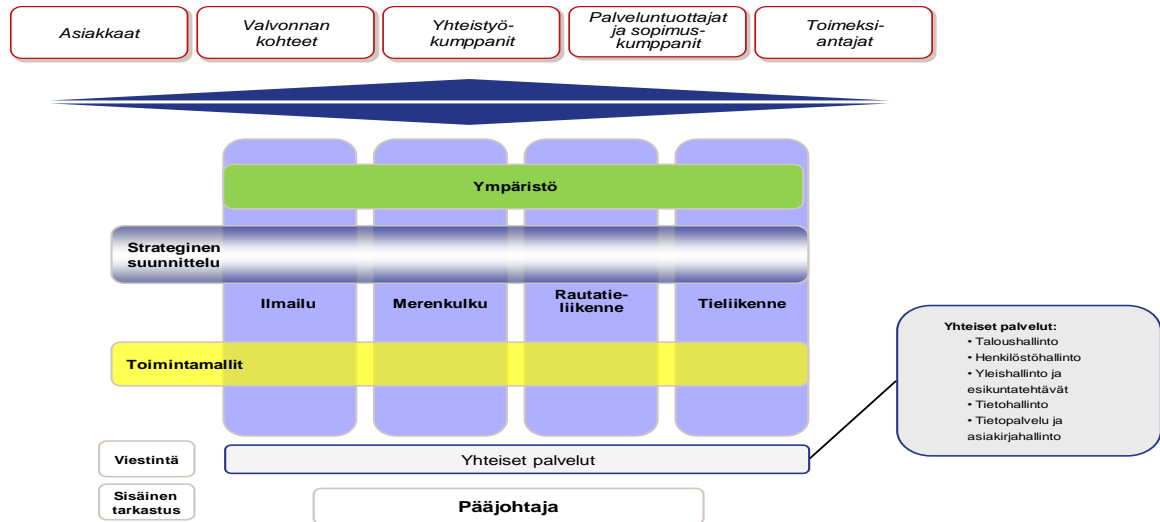
**Väylävirasto** huolehtii yhteistyössä sidosryhmiensä kanssa, että Suomessa on kansalaisten ja elinkeinoelämän liikkumis- ja kuljetustarpeita palveleva, toimiva, energiatehokas, ympäristöystävällinen ja turvallinen liikennejärjestelmä, joka varmistaa Suomen ja sen eri alueiden kilpailukyvyn.



**Liikenteen turvallisuusvirasto** vastaa liikennejärjestelmän sääntely- ja valvontatehtävistä, kehittää aktiivisesti liikennejärjestelmän turvallisuutta ja torjuu liikenteen ympäristöhaittoja.

# LIIKENNEHALLINNON VIRASTOUUDISTUS YHTEENVETO

4



## Uusien virastojen resurssit:

LVM:n väylävirastot	Htv 2010	Toimintamenoäärä- rahat (talousarvioesitys 2010 M€)
Tiehallinto	286	38,2
Ratahallintokeskus	118	29,7
Merenkululaitos	290	25,6
<b>yhteensä</b>	<b>694</b>	<b>93,5</b>

Toimintamenoäärärahan lisäksi perusväylänpidon määrärahakehys olisi noin 891 miljoonaa eu-  
roa, kehittämishankkeiden noin 650 miljoonaa euroa ja maanhankinnan noin 21 miljoonaa euroa.

LVM:n turvallisuusvirastot	Htv 2010	Toimintamenoäärä- raha (talousarvioesitys 2010, M€ brutto)
Ilmailuhallinto	130	11,8
Rautatievirasto	41	4,6
Ajoneuvohallintokeskus	234	89,4
Merenkululaitoksen meriturvallisuustoimin- to, luotsauksen viranomaistehtävät ja alusre- kisterin pitäminen	133	11,5
Tiehallinnosta siirtyvät viranomaistehtävät	2	0,2
<b>yhteensä</b>	<b>540</b>	<b>117,5</b>

## 2. Selvitysmiesten keskeiset johtopäätökset ja ehdotukset

1. *Poliittinen periaatepäätös väyläviraston ja liikenteen turvallisuusviraston muodostamisesta vuoden 2010 alusta tehtiin hallinnon ja aluekehityksen ministeriryhmässä 26.11.2008.*
2. *Väyläviraston ja liikenteen turvallisuusviraston taloudellisten vaikutusten potentiaali on suuri. Kotitalouksien liikennemenot ja yritysten kuljetuskustannukset ovat yhteensä noin 16 miljardia euroa vuodessa ja tieliikenteen onnettomuuskustannukset noin 3 miljardia euroa vuodessa. Myös liikenteen ympäristöhaittojen kustannukset ovat suuret. Väylävarallisuuden arvo on noin 18 miljardia euroa, ja väyläpitoon käytetään vuosittain noin 1,5 miljardia euroa.*
3. *Sekä väylävirasto että liikenteen turvallisuusvirasto antavat aikaisempaa paremmat mahdollisuudet älykkään liikenteen keinojen käyttöön ottamiseksi.*
4. *Luotsattavien väylien, luotsausmatkojen sekä luotsin jättö- ja ottopaikkojen määrittelemisen samoin kuin luotsinkäyttövelvollisuuden operatiivinen valvonta alusliikennepalvelun avulla tulisi hoitaa väylävirastossa.*
5. *Liikenne- ja viestintäministeriössä hoidetaan eräitä operatiivisia liikennejärjestelmätason tehtäviä. Virastojen ja ministeriön tulee käydä asiantuntijatason vuoropuhelua ministeriön ja virastojen tarkoituksenmukaisesta työnjaosta ja operatiivisten tehtävien mahdollisen siirron ajankohdasta. Tällaiset tehtävien siirrot tapahtuisivat sen jälkeen, kun virastot ovat aloittaneet toimintansa, järjestäytyneet ja ratkaisseet mm. sisäiseen integraatioon, palkkajärjestelmiin, toiminnan rahoitukseen, osaamisen vahvistamiseen, rekisteritoimintojen yhdentämiseen ja mahdolliseen alueellistamiseen liittyvät kysymykset.*
6. *Liikenteen turvallisuusvirastolle annetaan valtioneuvoston ilmasto- ja energiapoliittisen selonteon liikennettä koskevan osan toteuttamisen koordinoititehtävä.*
7. *Rataverkon ensisijaisesti kansallisen luonteen vuoksi radanpidossa ei tarvita alueorganisaatiota. Muutaman vuoden siirtymäkauden jälkeen tulisi selvittää Merenkululaitoksen pääkaupunkiseudun ulkopuolella olevan henkilöstön tulevaan keskusvirastoon, väylävirastoon, kuulumisen tarkoituksenmukaisuus.*
8. *Sekä radanpidon, merenkulun että lentoliikenteen osalta on selvitettävä, millä tavoin väylävirasto tarjoaa Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille (ELY) liikennejärjestelmäsuunnittelussa tarvittavaa asiantuntemusta ELY:issä olevan tienpidon asiantuntemuksen lisäksi ja olisiko pitkällä tähtäyksellä parempi ratkaisu, että ELY:issä olisi liikennejärjestelmäsuunnittelun kannalta riittävä kaikkien liikennemuotojen asiantuntemus.*
9. *Väylävirasto ei voi valvoa itseään vesiliikenteen väyliin liittyvissä asioissa. Verrattain pian turvallisuusviraston aloitettua toimintansa sille on hankittava resurssit ja tietotaito vesiliikenteen väylänpidon turvallisuuden valvontaa varten.*

### 3. Virastaselvityksen lähtökohdat

#### Poliittiset kannanotot

Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelman mukaan ”hallitus selvittää väylävirastojen yhdistämisestä väylänpidon tuottavuudelle koituvia etuja ottaen huomioon merenkulun erityistarpeet.”

Tämän mukaisesti ja sitä laajentaen HALKE päätti 8.5.2008 käynnistää väylävirasto- ja turvallisuusvirastaselvitykset. Hanke on mainittu myös vuoden 2009 talousarvioesityksessä.

Liikennehallinnon virastouudistuksen pääperiaatteet on sisällytetty selvitysmiesten valmistelmaan väliraporttiin, jonka hankkeen johtoryhmä hyväksyi yksimielisesti kokouksessaan 13.10.2008.

Väliraportti/pääperiaatteet käsiteltiin liikenne- ja viestintäministeriön johdon kannanottojen jälkeen hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmässä (HALKE) 18. ja 26.11.2008.

HALKE puolsi virastohankkeen valmistelutyön jatkamista siten, että väylävirasto ja liikenteen turvallisuusvirasto aloittavat toimintansa 1.1.2010.

#### Toimintaympäristö

##### *Liikenteen kustannukset, nykytila ja kehitysennusteet*

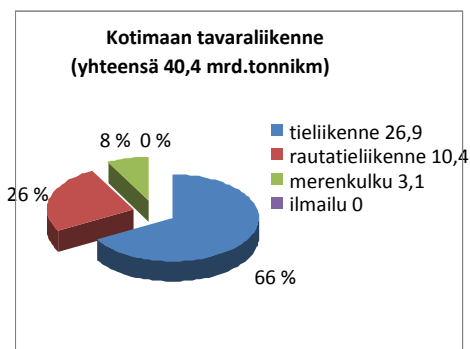
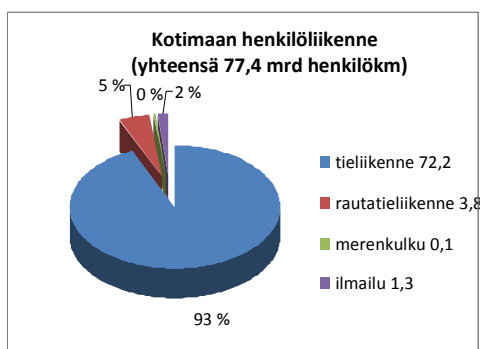
Kotitalouksien liikennemenot vuonna 2006 olivat lähes 7,4 mrd euroa. Kasvu viisivuotiskaudella 2001 – 2006 oli 22 %. Kun kotitalouksien kaikkien kulutusmenojen kasvu samana kautena oli 12 %, nousukaudella käytettävissä olevista tuloista yhä suurempi osa on käytetty liikennemenoihin.

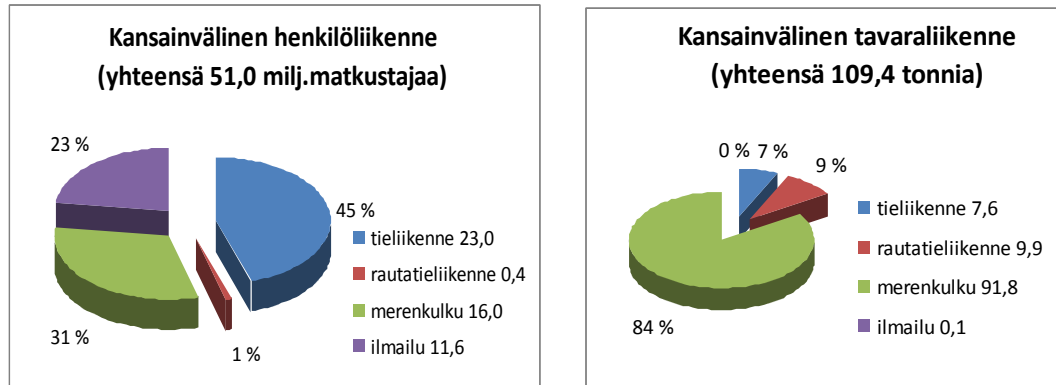
Teollisuuden ja kaupan logistiikkakustannukset olivat 34,7 mrd euroa vuonna 2008. Logistiikkakustannuksista lähes puolet, n. 15,4 mrd euroa on kuljetuskustannuksia.

Valtion väylävarallisuuden arvo on noin 18 mrd euroa ja väylävirastot käyttävät valtion väyliin vuosittain noin 1,5 mrd euroa.

Tieliikenteen onnettomuuskustannukset ovat noin 3 miljardia euroa vuodessa. Myös liikenteen ympäristöhaittojen kustannukset ovat suuret.

Liikennemuotojen liikenne- ja kuljetussuoritteet sekä suhteelliset osuudet kotimaan ja kansainvälisestä liikenteestä vuonna 2007 käyvät ilmi seuraavista graafisista esityksistä.





Tulevaisuudessa kaikkien liikennemuotojen suoritteiden ennustetaan kasvavan, mutta rautateiden henkilöliikenne kasvaa eniten ja tieliikenne vähiten.

### *Liikenteen turvallisuuden nykytilanne ja arvio kehityksestä*

Tieliikenneonnettomuuksissa kuolleiden määrä on keskimäärin hitaasti vähentynyt viimeisten kymmenen vuoden aikana. Liikenneturvallisuus maantielikenteessä heikkeni vuonna 2007 verrattuna edelliseen vuoteen ja parani puolestaan vuonna 2008, jolloin kuolleita oli ennakkotietojen mukaan 343. Valtioneuvoston vuodelle 2010 asettamaa tavoitetta alittaa 250 liikennekuolemaa ei kuitenkaan olla saavuttamassa.

Kaupallisessa meriliikenteessä ja ilmailussa sekä rautatieliikenteessä ei vuonna 2007 sattunut yhtään matkustajan tai henkilökunnan jäsenen kuolemaan johtanutta onnettomuutta. Vesiliikenneonnettomuuksissa kuoli vuonna 73 henkilöä, lentoliikenneonnettomuuksissa kuolleita on viime vuosina ollut keskimäärin viisi vuosittain ja 18 ihmistä kuoli vuonna 2007 onnettomuuksissa, joissa rautatieliikenne oli osallisena (ml. tasoristeysonnettomuudet).

### *Liikenteen haitallisten ympäristövaikutusten minimointi*

Tulevaisuudessa kasvihuonekaasupäästöjä vähennetään marraskuussa 2008 valmistuneen valtioneuvoston kansallisen pitkän aikavälin ilmasto- ja energiasstrategia mukaisesti 15 % vuoteen 2020 mennessä verrattuna vuoden 2005 tasoon. Lisäksi on otettava huomioon ilmaston lämpenemisen vuoksi tarvittava sopeutuminen. Liikenteen melulle altistuvien ihmisten määrä on todennäköisesti edelleen kasvaa meluntorjuntatoimista huolimatta.

### *Toimintaympäristön muutokset*

**Ilmastonmuutos** tuonee Suomeen keskimäärin lämpimämpää ja runsaampia sateita ja ilmeisesti ongelmia mm. teiden talvihoidolle. Toisaalta talven aiheuttamat häiriöt rautatieliikenteelle ja jäänmurron tarve vähenevät.

**Energian hinnan nousu** vaikuttaa tieliikenteen ja ilmailun kasvun hidastumiseen sekä rautatieliikenteen ja merenkulun suosion kasvamiseen. Liikenneväylänpidon kustannukset nousevat raaka-aineiden (polttoaineet, teräs, bitumi) hinnan mukana.

**Suomen elinkeinorakenne** on muuttunut maataloudesta sekä metsä- ja metalliteollisuudesta kohti elektroniikkateollisuutta ja palvelutuotantoa. *Globalisaation* ilmentymänä teollisuus ha-

kee maantieteellisesti optimaalista sijoittautumispaikkaa ottaen huomioon raaka-aineiden saatavuuden, työn hinnan ja tuottavuuden, markkinoiden sijainnin ja kuljetusten kustannukset.

*EU:n toimielimille* siirtyy enenevässä määrin kansallista liikennejärjestelmää ja sääntelyä koskevaa toimivaltaa.

*Ikääntyvien osuus* Suomen väestöstä on sekä eurooppalaisittain että varsinkin globaalisti korkea ja edelleen nousemassa. Vanhenevan väestön vaatimukset ja toimintaedellytykset on otettava myös liikennejärjestelmän suunnittelussa huomioon.

*Yhdyskuntarakenne* jatkaa hajautumistaan. Liikenteen ja maankäytön suunnittelun yhteistyöllä hajautumista voidaan ehkäistä tai lieventää sen haittavaikutuksia.

Nopea *teknologinen kehitys* on parantanut liikenteen turvallisuutta ja ympäristöystävällisyyttä. Ajoneuvoihin ja muihin kulkuvälineisiin samoin kuin väyliin ja ohjausjärjestelmiin on lisätty ”älykkyyttä”.

### **Virastouudistusta koskeneiden aikaisempien raporttien ehdotukset**

Liikennehallinnon virastojen yhdistämisestä on tehty lukuisia selvityksiä vuodesta 2002 alkaen. Aikaisempia selvityksiä ovat liikenne- ja viestintäministeriön silloisen ylijohtajan Samuli Haapasalon ja yli-insinööri Tiina Kortteen raportti 13.11.2002 *”Tie auki taivasta myöten. Ratkaisut liikennejärjestelmän rahoitukseksi, sen hallinnon ja tuotannon järjestämiseksi. Keskustelun avaus”*, Haapasalon puheenjohtolla toimineen työryhmän mietintö 4.5.2004 *”Liikenteen ja väylien hallinnon kehittäminen”*, liikenne- ja viestintäministeriön kansliapäällikkö

Harri Pursiaisen raportti 30.10.2006 *”Väylävirasto. Muistio väylävirastojen yhdistämisen vaikutuksista ja edellytyksistä sekä ehdotus jatkotoimenpiteiksi”* sekä diplomi-insinööri Reino Lampisen selvitys 2.6.2008 *”Liikenteen turvallisuusvirastojen yhdistämisen hyödyt ja haitat”*.

Selvityksissä on päädytty siihen, että nykyisten väylävirastojen yhdistämisestä suuremmaksi ja vaikuttavammaksi maa- ja vesiliikennemuodot kattavaksi väylävirastoksi samoin kuin nykyisten turvallisuusvirastojen yhdistämisestä kaikki liikennemuodot kattavaksi turvallisuusvirastoksi on saavutettavissa merkittäviä hyötyjä verrattuna nykyiseen tilanteeseen.

## **4. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan toiminta**

### **Virastojen toiminnan yhteiskunnallinen ohjaus**

Virastojen toimintaa ohjaavan säädösperustan muodostavat virastoja koskevat hallintolait ja -asetukset sekä kunkin viraston toimintaan liittyvä laaja erityislainsäädäntö ja normisto. Hallitusohjelmassa on hallituksen keskeiset tavoitteet eri ministeriöiden toimialoille, joita täsmennetään vuosittain valtion talousarviossa.

### **Väylävirastot**

#### *Väylävirastojen toiminta*

Väylävirastot vastaavat lähinnä oman liikennemuotonsa olosuhteiden edistämisestä ja siihen liittyvistä liikennejärjestelmän tutkimus-, kehittämis- ja asiantuntijatehtävistä. Väylävirastot ostavat yleensä väylien hoito-, ylläpito- ja rakentamistyöt sekä kiinteistönhoidon. Ratahallin-



tokeskus ostaa pääosan liikenteenohjauksesta VR Yhtymä Oy:ltä. Tiehallinto hoitaa itse viranomaistyönä liikenteenohjausta liikennekeskuksistaan samoin kuin Merenkululaitos alusliikenteen ohjausta.

Kaikki väylävirastot osallistuvat aktiivisesti kansainväliseen yhteistyöhön voidakseen hyödyntää kansainvälistä tietotaitoa suomalaisessa väylänpidossa tai muussa toiminnassa.

### *Väylävirastojen samankaltaisuudet ja eroavuudet*

Väylävirastoilla on samankaltaiset tavoitteet ja suurelta osin yhteiset asiakkaat. Valtion talousarviossa määritellyt valtioneuvoston antamat yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet sekä liikenne- ja viestintäministeriön niitä täydentävät liikenneverkkojen vaikuttavuustavoitteet koskevat koko liikennejärjestelmää ja siten yhteisesti kaikkia väylävirastoja.

Väylävirastot ovat väyläverkon isännöitsijöitä ja väylänpidon asiantuntijoita, ja liikenteen ohjausta on kaikkien väylävirastojen vastuulla.

Alueellinen toiminta ja organisointi poikkeavat virastojen kesken. *Tiehallinnolla* on yhdeksästä tiepiiristä muodostuva koko maan kattava aluehallinto. *Ratahallintokeskuksella* ei ole aluehallintoa, mutta organisaatiossa on nimetty alueelliset rakentamisen ja kunnossapidon vastuuhenkilöt. Tämän lisäksi Ratahallintokeskus hankkii yrityksiltä alueellista rataisännöintiä.

Merenkululaitoksen merenkulkupiirit lakkautettiin hallinnollisesti vuonna 2006. Merenkululaitoksen henkilöstöstä noin 300 työskentelee pääkaupunkiseudun ulkopuolella. Hallinnollisesti henkilöt kuuluvat valtakunnallisiin tulosityksiköihin.

### *Väylävirastojen toiminta eräissä muissa maissa*

**Ruotsissa** on eri liikennemuodoille omat väylävirastonsa, jotka ovat elinkeinoministeriön (*Näringsdepartement*) alaisuudessa. Kaikki väylävirastot sijaitsevat Tukholman ulkopuolella. Meneillään oleva, 1.4.2009 valmistuva selvitys saattaa johtaa väylävirastojen yhdistämiseen, varsinkin kun liikenneturvallisuussektorilla eri liikennemuotojen turvallisuustoiminnot yhdistävä virasto käynnistyi vuoden 2009 alussa.

**Norjassa** väyläviranomaiset ovat liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla lukuun ottamatta kalastus- ja rannikkoministeriön alaisuudessa toimivaa merenkulkuviranomaista. Osa virastoista sijaitsee Oslon ulkopuolella.

### **Lääninhallitusten liikenneosastot**

Lääninhallituksen liikenneosastoille kuuluu joukkoliikenteen tukemiseen ja kehittämiseen, liikennettä koskevien lupien myöntämiseen ja liikenneturvallisuuteen liittyviä tehtäviä.

Lääninhallitusten liikenneosastojen toimintaa ohjaa liikenne- ja viestintäministeriö tulostavoitein sekä jakamalla valtion talousarviossa alueellisen ja paikallisen liikenteen ostoihin ja tukemiseen myönnetty määräraha läänien kesken. Vuonna 2009 tarkoitukseen on varattu 45 miljoonaa euroa.

### **Turvallisuusvirastot**

#### *Turvallisuusvirastojen toiminta*

Turvallisuusvirastojen päätehtävä on huolehtia liikenteen turvallisuudesta. Etenkin Ajoneuvohallintokeskukselle on annettu enenevässä määrin liikenteen ympäristöhaittojen rajoittamiseen liittyviä tehtäviä. Suuri osa Merenkululaitoksen turvallisuustehtävistä suojelee samalla merellistä ympäristöä. Ympäristönsuojeluun liittyviä tehtäviä on myös Merenkululaitoksella ja Ilmailuhallinnolla. Ilmailuhallinnon ja Merenkululaitoksen meriturvallisuustoiminnon tehtäväkentässä korostuu turvallisuustehtävien lisäksi terrorismintorjunta. Turvallisuusvirastoilla on lisäksi hallinnollisia lupa-, verotus-, tilastointi- yms. tehtäviä.

Suomessa etenkin Ilmailuhallinnolla ja Merenkululaitoksella on ilma- ja meriliikenteen kansainvälisen luonteen vuoksi erittäin paljon toimintaa kansainvälisten järjestöjen kanssa, joissa virastot edustavat Suomea. Myös Rautatievirastolla on suhteellisen paljon tällaista toimintaa, sen sijaan AKE:n kansainvälinen toiminta ei ole yhtä laajaa.

### *Turvallisuusvirastojen samankaltaisuudet ja erot*

Kaikilla liikenteen turvallisuusvirastoilla on **samankaltaisia tehtäviä ja prosesseja**. Tällaisia ovat mm. kulkuvälineiden hyväksynnit ja määräaikaiset katsastukset, kaluston tarkastuksia suorittavien laitosten toiminnan valvonta, alan toimijoiden koulutuksen ohjaus ja valvonta sekä ammattiin tai alalle pääsyyn tai kulkuvälineen käyttäjäksi pääsyyn oikeuttavan tutkinnon järjestäminen tai valvonta.

Tietyissä toiminnoissa virastojen tehtäväkentät **eroavat toisistaan**. Eri liikennemuotojen turvallisuuskulttuurissa on merkittäviä eroja, samoin turvallisuustilanteessa, eri liikennemuotojen turvallisuustehtävissä tarvitaan osin erilaista asiantuntemusta ja peruskoulutusta/tutkintoa ja tieliikenteen turvallisuustehtävät on organisoitu eri tavalla kuin muissa liikennemuodoissa. Vesiliikenteen valvontaan osallistuvat myös Rajavartiolaitos ja poliisi.

### *Turvallisuusvirastot eräissä muissa valtioissa*

Pääsääntöisesti liikenteen viranomaistehtävät on maailmalla organisoitu liikennemuotokohtaisesti.

**Ruotsissa** perustettiin 1.1.2009 kaikki liikennemuodot kattava virasto *Transportstyrelsen*. Viraston vastuualue kattaa liikenteen norminannon, lupahallinnon ja valvonnan.

**Norjassa** ilmaliikenteen ja rautatieliikenteen turvallisuudelle on omat turvallisuusvirastonsa (Bodø:hön Pohjois-Norjaan alueellistettu *Luftfartstilsynet* ja Osllossa toimiva *Jernbanetilsynet*). Merenkulun ja tieliikenteen turvallisuusasioita hoitavat väylävirastot (Haugesundiin Norjan länsirannikolle alueellistettu *Sjøfartsdirektoratet* ja Osllossa toimiva *Statens Vegvesen*). Suunnitelmia virastojen yhdistämisestä ei ole.

**Tanskassa** on kaikkia liikennemuotoja varten erilliset turvallisuusvirastot, joista osa hoitaa myös väyläasioita.

**Alankomaissa** lähes kaikki liikennettä koskevat toiminnot ovat liikenneministeriön, *Ministerie van Verkeer en Waterstaat* osia. Ministeriössä kaikki liikennemuodot kattava valvontavirasto on *Inspectie Verkeer en Waterstaat*. Viraston osien hajasijoitus eri puolille maaata on vaikuttanut siihen, että virasto toimii tosiasiaassa kuten neljä erillistä virastoa.

*Belgiassa* eri liikennemuotojen hallinto- ja turvallisuustoiminnot on yhdistetty samaan yhteiseen liikenne- ja liikkuvuusministeriön yhteydessä toimivaan liittovaltion virastoon, *Le Service public fédéral Mobilité et Transports – Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer*. Se vastaa liikenteen turvallisuudesta ja valvonnasta, ympäristöstä, kilpailun toimivuudesta sekä maa-, vesi- ja ilmaliikennemuotojen yhteistyöstä. Vaikka kyseessä on yhteinen virasto kaikille liikennemuodoille, se on edelleen vertikaalisesti eriytynyt liikennemuodoittain.

## 5. Virastouudistuksen vaikutukset

Vaikutukset kohdistuvat koko liikennesektorille ja sen kautta välillisesti kotitalouksiin, yrityksiin, maan eri alueille ja Suomen kansainväliseen kilpailukykyyn. Osa vaikutuksista syntyy välittömästi uusien virastojen muodostamisen jälkeen, pääosa kahdessa – kolmessa vuodessa ja osa (esim. uusien IT-järjestelmien käyttöönoton kokonaisvaikutukset) vasta noin viiden vuoden jälkeen. Vaikutukset ovat pysyviä.

### Taloudelliset vaikutukset

#### *Taloudellisten vaikutusten syntymekanismi*

Esityksen vaikutuksia ei ole yleensä voitu tiedon puutteen vuoksi arvioida määrällisesti ja täsmällisesti. Sen vuoksi jäljempänä esitettävä arviointi on suurimmalta osien vaikutusten suunnan, kohdentuman ja suuruusluokkien sekä erilaisten vaikutusketjujen arviointia liikennejärjestelmän laadullisten parannusten ansiosta. Muissakaan maissa ei ole pystytty osoittamaan tarkkoja määrällisiä vaikutuksia. Esimerkiksi Ruotsin turvallisuusvirastojen muodostamista koskevassa raportissa tämä on todettu.

Suorien taloudellisten vaikutusten kohdentumana ovat kotitalouksien liikennemenot ja teollisuuden ja kaupan logistiikkakustannukset, jotka ovat yhteensä noin 40 miljardia euroa vuosittain. Kohdentumana ovat lisäksi liikenneonnettomuuksien vuotuiset noin 3 miljardin euron ja liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen noin yli 500 miljoonan euron yhteiskuntataloudelliset kustannukset.

Virastouudistuksen taloudellisia vaikutuksia on tarkasteltu kolmella tasolla:

- Vaikutukset valtion ylläpitämän liikennejärjestelmän tehokkuuteen: vaikutukset kotitalouksien liikennemenoihin ja yritysten kuljetuskustannuksiin sekä liikenneturvallisuuteen ja liikenteen ympäristövaikutuksiin.
- Vaikutukset virastojen rahoitusresurssien käytön tehokkuuteen.
- Vaikutukset valtion ns. tuottavuusohjelman henkilötyövähennyksien saavutettavuuteen haittaamatta kahta ensiksi mainittua tasoa.

#### *Vaikutukset valtion ylläpitämän liikennejärjestelmän tehokkuuteen*

*Kokonaisvaltaisen liikennepolitiikan valmistelu ja toteutus terästyy, kun ministeriön strategista otetta liikennepolitiikkaan lisätään ja uusissa virastoissa eri liikennemuodot kootaan samaan virastoon.*

*Toiminnan tehokkuus ja vaikuttavuus paranevat ja yhteiskunnan voimavarat kohdennetaan mahdollisimman vaikuttavasti liikennejärjestelmän ongelmien poistamiseen ja koko maan kilpailukyvyn parantamiseen. Väyläviraston muodostaminen helpottaa resurssien ohjaamista liikennemuodosta riippumattomasti parhaiten vaikuttavalla tavalla.*

*Kansallinen ja alueellinen liikennejärjestelmänäkökulma vahvistuu olennaisesti, kun liikennejärjestelmää voidaan katsoa laajemmin kuin isojen väylähankkeiden kautta, joista eri liikennemuodot ovat kilpailleet keskenään. Yhdistetty turvallisuusvirasto voi nykyistä kokonaisvaltaisemmin tarkastella koko liikennejärjestelmän turvallisuutta ja välttää osaoptimointia.*

*Asiakkaiden koko matka- ja kuljetusketjun tarpeet on helpompi ottaa huomioon. Kuljetus- ja matkakaketjut tulee hahmottaa kokonaisuutena ja kohdistaa toimenpiteet asiakkaita parhaiten hyödyttävällä tavalla.*

#### *Vaikutukset virastojen rahoitusresurssien käytön tehokkuuteen*

Väylänpitoon käytettiin v. 2008 lähes 1,5 miljardia euroa sekä liikenteen ostoihin, tukemiseen ja kehittämiseen (pl. merenkulun tuet) noin 150 miljoonaa euroa, joten kysymys on mittavien resurssien käytöstä.

Maa- ja vesirakennusala on niitä harvoja aloja, joilla kokonaistuottavuus on ollut laskusuunnassa viime vuosina. Väylävirastoa on pidettävä mahdollisuutena kehittää alan tilaaja- ja muuta toimintaa niin, että se osaltaan edesauttaa maa- ja vesirakennusalan tuottavuuden lähtöä nousuun.

#### *Vaikutukset valtion ns. tuottavuusohjelman henkilötyövähennyksien saavutettavuuteen*

*Hallinnon tuottavuutta parannetaan, kun voidaan ottaa yhteiseen käyttöön parhaita käytäntöjä ja sijoittaa isossa virastossa resurssit tehokkaammin kuin monessa pienessä virastossa. Valtionhallinnon tuottavuusohjelman mukaan liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on vähennettävä noin 800 henkilötövuotta vuoteen 2015 mennessä. Virastouudistus helpottaa tämän tuottavuustavoitteen saavuttamista.*

#### *Vaikutukset kotitalouksien asemaan*

Tilastokeskuksen mukaan kotitalouksien liikennemenot olivat vuonna 2006 noin 3000 euroa kotitaloutta kohden. Yhteensä kotitalouksien liikennemenot vuonna 2006 olivat lähes 7,4 miljardia euroa. Liikenteen häiriötilanteiden hallinta ja ajantasaisen informaation välittäminen väylävirastossa olisi helpompaa ja tehokkaampaa erityisesti maantie- ja rautatieliikenteen yhteistoiminnan kannalta. Kulkumuodon valinnalle olisi nykyistä paremmat perustelut.

Väylävirastolla aikaansaatava toimivampi liikennejärjestelmä vähentää matkakustannuksia. Jo yhden prosentin kustannuslennus merkitsisi 74 miljoonan euron säästöä vuosittain.

### *Vaikutukset yrityksiin*

Teollisuuden ja kaupan logistiikkakustannukset olivat 34,7 miljardia euroa vuonna 2008. Logistiikkakustannuksista lähes puolet, noin 15,4 miljardia euroa, on kuljetuskustannuksia.

Liikenteen häiriötilanteiden hallinta ja ajantasaisen informaation välittäminen helpottaa myös teollisuuden kuljetuksien suorittamista. Väylävirastolla aikaansaatava toimivampi liikennejärjestelmä vähentää kuljetuskustannuksia. Jo yhden prosentin kustannuslennus merkitsisi 150 miljoonan euron säästöä vuosittain.

### *Vaikutukset julkiseen talouteen*

Vaikutukset julkiseen talouteen tulevat erityisesti resurssien käytön tehostumisen kautta. Tämä koskee erityisesti väylänpidon ja joukkoliikenteen rahoitusta. Samalla rahoituksella saadaan toimivampi, tehokkaampi ja turvallisempi liikennejärjestelmä kuin aikaisemmalla organisaatorakenteella.

Virastouudistuksen kokonaisvaikutukset talousarvioon ovat lyhyellä tähtäyksellä vähäiset. Uudistus on tarkoitus toteuttaa keväällä 2009 sovittujen budjettikehysten puitteissa pääasiassa sisäisin momenttisiirtein.

Väyläviraston toiminta ja väylätuotanto rahoitetaan kuten aikaisemminkin valtion talousarvion kautta. Perusväylänpidon rahoituksessa ja määrärahojen mitoituksessa otetaan myös jatkossa huomioon merenkulun väylämaksu, ratamaksu ja ratavero sekä muut perusväylänpitoon kohdistuvat pienemmät tuloerät. Väyläverkon kehittämisinvestoinnit rahoitetaan myös valtion talousarvion kautta.

Turvallisuusviraston toiminta rahoitetaan kuten aikaisemminkin valtion talousarvion kautta. Rahoituksen lähteinä ovat suoran budjettirahoituksen lisäksi asiakkailta saadut maksutulot ja veroluonteiset maksut.

Valtiontalouden vuosien 2010–2013 vahvistetuissa kehyksissä olevat Tiehallinnon, Ratahallintokeskuksen sekä Merenkululaitoksen toimintamenot yhdistetään yhdeksi väyläviraston toimintamenot momentiksi. Vahvistettujen kehysten mukaan uuden väyläviraston toimintamenomomentin määrärahakehys on vuodelle 2010 yhteensä noin 93,5 miljoonaa euroa.

Vuoden 2010 talousarvioesityksessä on otettu huomioon Ajoneuvohallintokeskuksen, Ilmailuhallinnon ja Rautatieviraston toimintamenomomenttien yhdistäminen uudeksi Turvallisuusviraston toimintamenomomentiksi. Turvallisuusviraston toimintamenomomentin määrärahakehys on vuodelle 2010 yhteensä noin 38,7 miljoonaa euroa.

Uudistuksen toteuttaminen edellyttää myöhemmin täsmentyvien alkuvaiheen *kertaluonteisten menojen*, kuten tietoliikenteen ja erilaisten tietojärjestelmien yhteensovittamisen, toimitila-, muutto- ja muutostöiden kattamista (*täydennetään tarvittaessa*).

Väyläviraston tuloiksi arvioidaan noin 16 miljoonaa euroa. Lisäksi väyläviraston rahoituksessa tulee ottaa huomioon ratamaksutuloina noin 44 miljoonaa euroa ja väylämaksutuloina noin 76 miljoonaa euroa.

Turvallisuusviraston tuloiksi arvioidaan noin 79 miljoonaa euroa. Lisäksi turvallisuusviraston rahoituksessa tulee ottaa huomioon lentoliikenteen valvontamaksutuloina noin 6,7 miljoonaa euroa.

### **Vaikutukset viranomaisten toimintaan**

Valtioneuvosto on asettanut yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet talousarvioehdotuksissa. Liikenne- ja viestintäministeriö on tarkentanut niitä liikenneverkkoja koskevilla vaikutavuustavoitteilla. Tulevaisuudessa tavoitteet kohdentuvat yksikäsitteisesti väylävirastolle tai liikenteen turvallisuusvirastolle eikä hajautetusti usealle väylä- ja turvallisuusvirastolle nykyiseen tapaan, jossa vastuunjako virastojen kesken on määrittelemättä. Henkilöstölle tulee tarjota muutosprosessin aikana ja sen jälkeen tukea omien vaihtoehtojensa kartoittamiseen, kehityssuunnitelmien laadintaan sekä täydennys-, jatko- ja uudelleen kouluttautumiseen.

### **Henkilöstövaikutukset**

Mitä suurempia virastot ovat, sitä helpompi on tasapainottaa henkilöstön työkuormitusta henkilöstömäärän vähetessä tuottavuusohjelman ja eläkkeelle siirtymisen johdosta, kun pois lähtevien tehtäviä hoitamaan on helpompi valita henkilöitä suuremmasta joukosta. Tältä kannalta virastouudistus on myönteinen asia henkilöstöön nähden.

### **Turvallisuus- ja ympäristövaikutukset**

Kaikkien liikennehallinnon virastojen tehtävänä on huolehtia siitä, että liikenne on mahdollisimman turvallista ja siitä aiheutuvat ympäristöhaitat ovat mahdollisimman vähäiset.

Turvallisuusasioissa vaikutuspotentiaalina voidaan pitää erityisesti sitä, miten tieliikenteen turvallisuudessa voitaisiin ottaa oppia muiden liikennemuotojen nollatoleranssista liikennekuolemien suhteen.

Valtioneuvoston ympäristö- ja energiapoliittisen selonteon toteuttaminen helpottuu, kun väyläviraston toiminta mahdollistaa nykyistä helpommin liikennemuotojen työnjakoon vaikuttamisen. Selonteon toteutumista varmistaisi liikenteen turvallisuusvirastolle ehdotettu rooli ohjata ja valvoa liikenteen ympäristöasioissa väyläviraston ja liikenne- ja viestintäalueen muuta ympäristötyötä.

### **Aluekehitysvaikutukset**

Liikenne- ja viestintäministeriö teetti NetEffect Oy:llä sijoittamisselvityksen liikenteen väylä- ja turvallisuusviraston alueellistamisesta. Liikenneministeri **Anu Vehviläisen** mukaan väylä- ja turvallisuusvirastot pysyvät pääkaupunkiseudulla. Kuitenkin 200 – 400 työpaikan alueellistavoite 2015 mennessä pysyy ennallaan, ja sen toteuttamiseksi ministeriö asettaa työryhmän. Työryhmän toimeksiantoon kuuluu selvittää uusista virastoista alueellistettavien tehtävien siirtoa Rovaniemelle ja Lappeenrantaan.

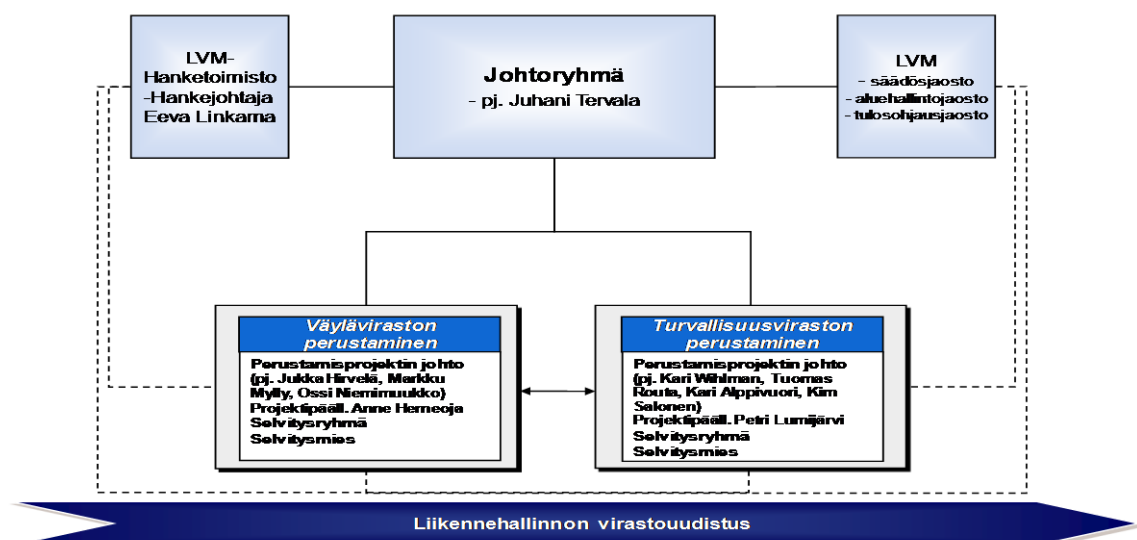
## Vaikutukset tietoyhteiskuntaan

Virastouudistus edistää tieto- ja viestintäteknologien keinojen käyttöönottoa helpottaessaan koko liikennejärjestelmää koskevien ajantasaisen tietojen antamista helpottamaan kansalaisten matkojen ja matkaketjujen sekä vastaavasti yritysten kuljetusten ja kuljetusketjujen suunnittelua samoin kuin luomaan uusia liiketoimintamahdollisuuksia.

## 6. Asian valmistelu

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 7.5.2008 virastouudistukselle johtoryhmän ja kaksi selvitysryhmää ja myöhemmin perustamisprojektit väylävirastolle ja liikenteen turvallisuusvirastolle.

Johtoryhmän puheenjohtajaksi määrättiin ylijohtaja Juhani Tervala liikenne- ja viestintäministeriöstä. Väylävirastonselvityksen selvitysmiehenä toimi DI Mikko Ojajarvi ja liikenteen turvallisuusvirastonselvityksen selvitysmiehenä DI Reino Lampinen. Selvitysmiehet toimivat asianomaisten selvitysryhmien puheenjohtajina. Työtä tukemaan asetettiin vuorovaikutusryhmän ja viestintäryhmän lisäksi yhdeksän sisältöjaostoa eri sektoreille. Eri ryhmien kautta työssä on mukana aktiivisesti noin 200 liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan työntekijää. Perustamisprojektit jatkavat työtään virastonselvityksen ja hallituksen esityksen sisältävän johtoryhmän raportin jälkeen. Useimmat sisältöjaostot jatkavat projektiryhmien jaostoina.



## 7. Henkilöstön, henkilöstöjärjestöjen ja sidosryhmien näkemykset

Koko muutoksen kohteena olevalta *henkilöstöltä* kysyttiin mielipiteitä mm. uudistuksen uhkatekijöistä ja mahdollisuuksista.

Suurimpana uhkana muutoksessa koetaan alueellistaminen. Halukkuutta siirtyä työhön toiselle paikkakunnalle on hyvin pienellä osalla henkilöstöä. Suuri huoli on myös erikoisosaamisen säilymisestä ja resursseista. Riskien realisoituminen alueellistamisen yhteydessä on ilmeinen. Mahdollisuuksia lähinnä henkilökohtaisella tasolla nähtiin työtehtävien muutoksessa sekä osaamisen ja työuran kehittämisessä.

*Henkilöstöjärjestöt* ovat esittäneet edellytyksenä virastouudistuksen toteuttamiselle mm., ettei ketään irtisanota muutoksen johdosta ja että henkilöstö siirtyy uusiin virastoihin nykyisin ehdoin ja eduin. Järjestöjen mielestä työhyvinvoinnin turvaamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota ja henkilöstölle on taattava muutosturvasopimus viiden vuoden ajaksi.

*Väyläviraston sidosryhmät* näkivät väyläviraston muodostamisen lähes yksimielisesti tarpeelliseksi ja jopa pakolliseksi. Parhaiden käytäntöjen ottaminen käyttöön nähtiin etuna, samoin parhaiden resurssien saaminen tehokkaaseen käyttöön. Liikennepolitiikan kokonaisuuden hallinnan uskotaan tehostuvan. Toisaalta pelättiin, että esimerkiksi rautatieasiat jäävät tieasioiden varjoon ja merenkulkuasioiden erityisosaamisen säilyminen vaarantuu.

Kummankin virastot sidosryhmät ottivat esille virastojen mahdollisen alueellistamisen. Enemmistö pelkäsi parhaiden osaajien saatavuuden ja asiakaspalvelun vaikeutuvan, jos alueellistaminen toteutuu. Myös sidosryhmiin pidettävien yhteyksien vaikeutumista pidettiin yhdistämishankkeen suurena uhkana. Toisaalta todettiin, että ”alueellistaminen ei ole peikko, kunhan sijoituspaikalle on hyvät yhteydet ja käytetään lisääntyvässä määrin sähköisiä palveluja”.

*Liikenteen turvallisuusviraston sidosryhmistä* ministeriöt, nykyiset turvallisuusvirastot ja Finavia suhtautuivat pääsääntöisesti myönteisesti tai avoimesti turvallisuusvirastoa koskevaan suunnitelmaan. Eräät virastot eivät kuitenkaan tunnistanee esitettyjä hyötyjä ja korostivat voimakkaasti hankkeen haittoja ja riskejä. Turvallisuusvirastot eivät myöskään nähneet kovin paljon mahdollisuuksia synergioiden hyödyntämiseen, henkilöstön joustavampaan käyttöön ja moniosaajuuden kehittymiseen yhteisessä virastossa. Myös potentiaaliset siirtymäkauden ongelmat tuotiin esille.

Osa yksittäisiä liikennemuotoja edustavista järjestöistä suhtautui hankkeeseen neutraalisti ja piti pääasiana, ettei toiminnan ja palvelun laatu kärsi eikä hinta nouse. Järjestöistä osa suhtautui selkeän kielteisesti hankkeeseen ja katsoi oman sektorinsa asiantuntemuksen ja palvelun kärsivän.





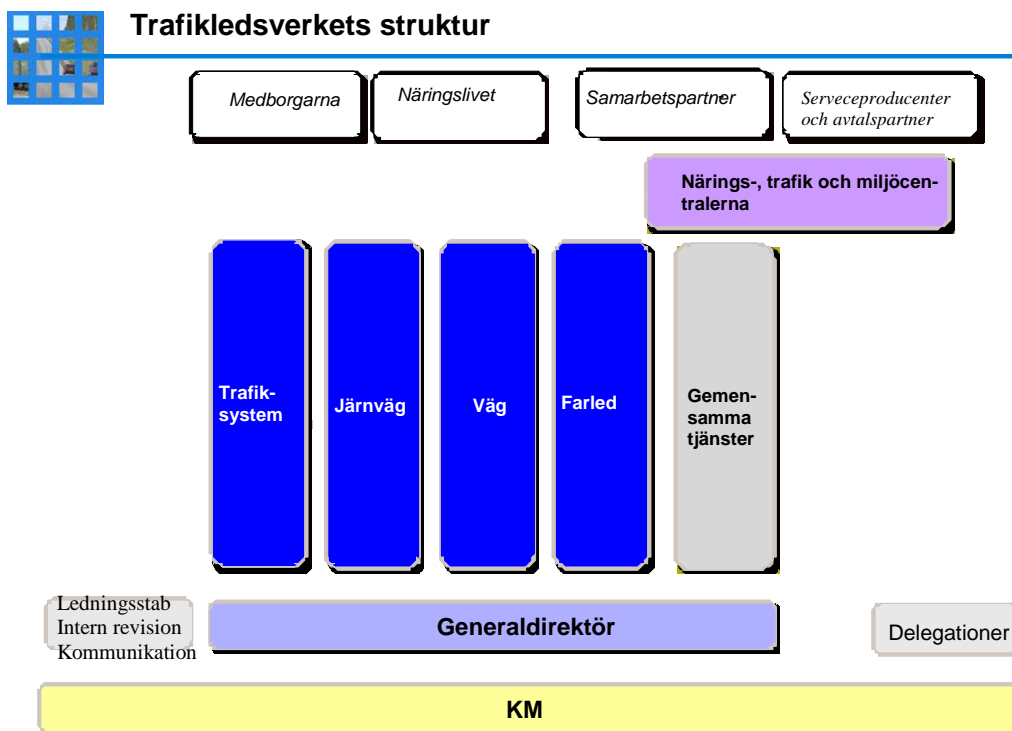
- operativa uppgifter på trafiksystemnivå.

**Trafiksäkerhetsförvaltningen** bildas genom en sammanslagning av:

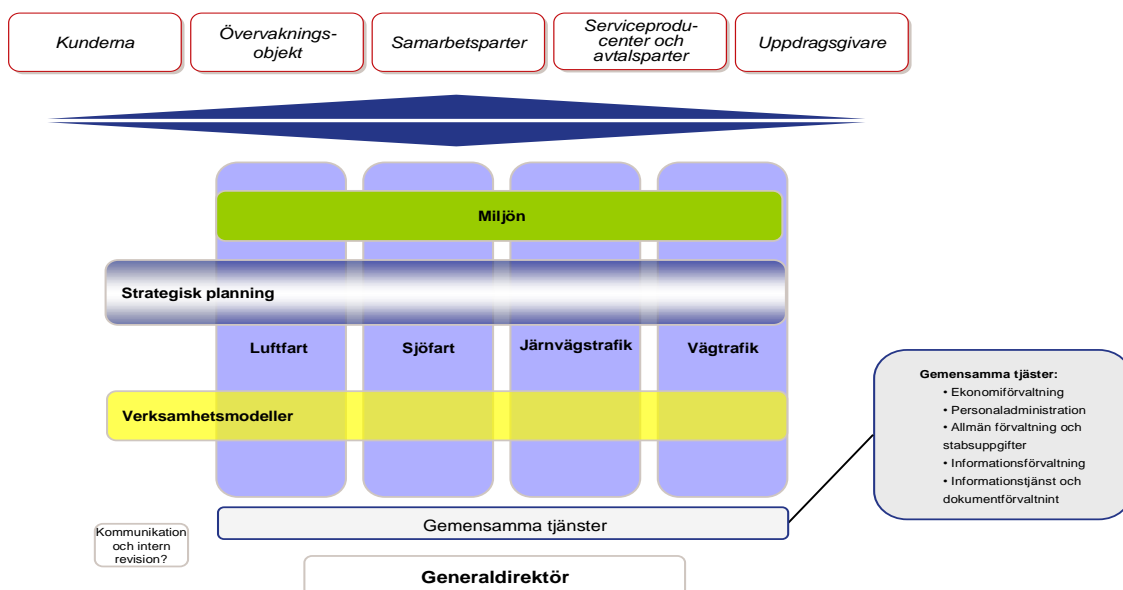
- Sjöfartsverkets sjösäkerhetsfunktion, myndighetsuppgifterna inom lotsning och styrning av fartygstrafiken samt fartygsregisterföring,
- Luftfartsförvaltningen,
- Järnvägsverket,
- Vägförvaltningens funktioner i anslutning till normgivningen om trafiksäkerheten samt övervakningen av säkerhetsbestämmelser för väghållningen,
- Fordonsförvaltningscentralen,
- operativa uppgifter på trafiksystemnivå.

**Trafikledsverket** svarar i samarbete med sina intressegrupper för att Finland har ett fungerande, energieffektivt, miljövänligt och säkert trafiksystem som uppfyller medborgarnas och näringslivets behov av resor och transport och säkerställer Finlands och dess regioners konkurrenskraft.

Far-  
led



**Trafiksäkerhetsförvaltningen** svarar för regleringen och övervakningen av trafiksystemet, utvecklar aktivt trafiksystemets säkerhet och förebygger miljöolägenheter som orsakas av trafiken.



### De nya ämbetsverkens resurser:

Kommunikationsministeriets trafikledsverk	Årsverken 2010	Anslag för verksamhetsutgifter (budgetförslag 2010 mn €)
Vägförvaltningen	285	38,2
Banförvaltningscentralen	118	29,8
Sjöfartsverket	290	25,6
<b>sammanlagt</b>	<b>694</b>	<b>93,5</b>

Utöver verksamhetsutgifter skulle utgiftsramen för bastrafikledshållningen vara cirka 891 mn €, för utvecklingsinvesteringar ca 650 mn € och för markinlösningar cirka 21 mn €.

Kommunikationsministeriets säkerhetsverk	Årsverken 2010	Anslag för verksamhetsutgifter (budgetförslag 2010, mn € brutto)
Luftfartsförvaltningen	130	11,8
Järnvägsverket	41	4,6
Fordonsförvaltningscentralen	234	89,4
Sjöfartsverkets sjösäkerhetsfunktion, myndighetsuppgifter inom lotsning och fartygsregisterföring	133	11,5
Myndighetsuppgifter som överförs från Vägförvaltningen	3	0,2
<b>sammanlagt</b>	<b>540</b>	<b>117,5</b>

## **2. Utredningsmännens centrala slutsatser och förslag**

- 10. Ett politiskt principbeslut om inrättandet av ett trafikledsverk och ett trafiksäkerhetsverk i början av år 2010 fattades av ministergruppen för förvaltning och regional utveckling 26.11.2008.*
- 11. Trafikledsverkets och trafiksäkerhetsverkets ekonomiska verkningar har stor potential. Hushållens trafikutgifter och företagens transportkostnader uppgår sammanlagt till cirka 16 miljarder euro per år och kostnaderna för olyckor inom vägtrafiken till cirka 3 miljarder euro per år. Också de miljöolägenheter som orsakas av trafiken ger upphov till stora kostnader. Vägkapitalets värde är cirka 18 miljarder euro, och varje år satsas cirka 1,5 miljarder euro på trafikledshållning.*
- 12. Både trafikledsverket och trafiksäkerhetsverket skapar bättre möjligheter att införa intelligenta trafiklösningar.*
- 13. Fastställandet av lotsleder, lotsningssträckor och lotsplatser och den operativa övervakningen av förpliktelsen att använda lotsen bör handhas av trafikledsverket.*
- 14. Kommunikationsministeriet handhar vissa operativa uppgifter på trafiksystemnivå. Ämbetsverken och ministeriet ska föra en dialog på expertnivå om en ändamålsenlig inbördes arbetsfördelning och tidpunkten för en eventuell överföring av de operativa uppgifterna. Denna typ av överföringar av uppgifter kunde genomföras efter att ämbetsverken har inlett sin verksamhet, organiserat sig och löst alla frågor om bland annat intern integration, lönesystem, finansiering av verksamheten, stärkning av kompetensen, förenhetligande av registerfunktionerna och en eventuell regionalisering.*
- 15. Trafiksäkerhetsverket åläggs uppgiften att samordna verkställandet av den del av statsrådets klimat- och energipolitiska framtidsredogörelse som berör trafiken.*
- 16. På grund av bannätets primärt nationella karaktär kräver banhållningen ingen regionorganisation. Efter en övergångsperiod på några år bör det utredas hur ändamålsenligt det är att Sjöfartsverkets personal utanför huvudstadsregionen hör till det framtida centrala ämbetsverket, dvs. trafikledsverket.*
- 17. I fråga om såväl banhållningen, sjöfarten och flygtrafiken måste det utredas på vilket sätt trafikledsverket erbjuder närings-, trafik- och miljöcentralerna (de s.k. NTM-centralerna) sådan sakkunskap för planeringen av trafiksystem som kompletterar den sakkunskap om väghållning som finns inom NTM-centralerna och om det på lång sikt vore bättre att NTM-centralerna i sig skulle omfatta ur trafiksystemsplaneringens perspektiv tillräcklig sakkunskap om samtliga trafikformer.*
- 18. Trafikledsverket kan inte övervaka sig självt i frågor som berör farleder inom sjöfarten. Förhållandevis snabbt efter att säkerhetsverket har inlett sin verksamhet ska det förses med resurser och know-how för övervakningen av farledshållningens säkerhet inom sjöfarten.*

### **3. Utgångspunkter för utredningen av ämbetsverksreformen**

#### **Politiska ställningstaganden**

Av regeringsprogrammet för Matti Vanhanens II regering framgår att ”*regeringen utreder vilka fördelarna av en sammanslagning av de ämbetsverk som ansvarar för trafiklederna är för produktiviteten inom trafikledshållningen med beaktande av sjöfartens särskilda behov.*”

I enlighet med och utöver detta beslöt ministerarbetsgruppen för förvaltning och regional utveckling (HALKE) 8.5.2008 att inleda ett antal utredningar av trafikleds- och säkerhetsverken. Projektet omnämns också i budgetförslaget för år 2009.

Huvudprinciperna för omstruktureringen av ämbetsverken inom trafikförvaltningen tas upp i utredningsmännens mellanrapport, som ledningsgruppen för projektet godkände enhälligt på sitt möte 13.10.2008.

Mellanrapporten/huvudprinciperna behandlades efter ställningstaganden av kommunikationsministeriets ledning i ministergruppen för förvaltning och regional utveckling (HALKE) 18.11.2008 och 26.11.2008. HALKE förordade en fortsatt beredning av ämbetsverksprojektet med målet att trafikledsverket och trafiksäkerhetsverket inleder sin verksamhet 1.1.2010.

#### **Omvärlden**

##### *Kostnader, nuläge och utvecklingsprognoser för trafiken*

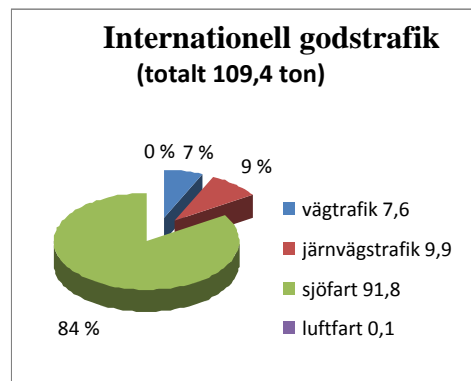
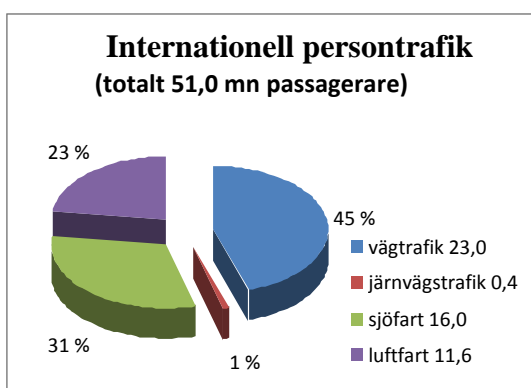
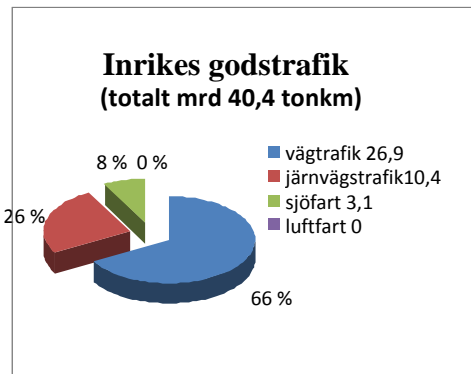
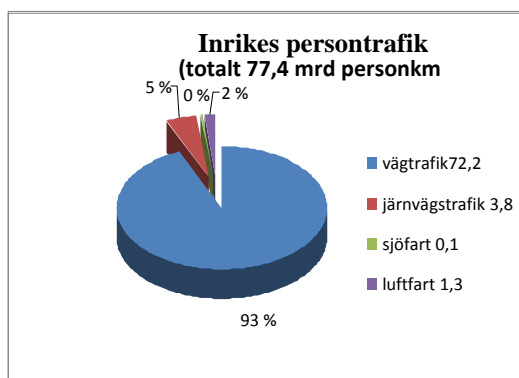
År 2006 uppgick hushållens trafikutgifter till närmare 7,4 miljarder euro. Utgifterna ökade med 22 % under femårsperioden 2001–2006. Då hushållens totala konsumtionsutgifter under samma period ökade med 12 % innebär det att en allt större del av de disponibla inkomsterna under denna period har gått till trafikutgifter.

Logistikkostnaderna inom industrin och handeln uppgick till 34,7 miljarder euro år 2008. Närmare hälften av logistikkostnaderna, cirka 15,4 miljarder euro, består av transportkostnader.

Värdet av statens vägkapital är omkring 18 miljarder euro, och trafikledsverken satsar årligen cirka 1,5 miljarder euro på statens trafikleder.

Kostnaderna för olyckor inom vägtrafiken uppgick till cirka 3 miljarder euro per år. Också de miljöolägenheter som orsakas av trafiken ger upphov till stora kostnader.

Följande grafer presenterar trafik- och transportprestationerna inom de olika trafikformerna och trafikformernas relativa andelar av inrikes trafiken och den internationella trafiken år 2007.



Trafikprestationerna förväntas öka genomgående i framtiden, men den största ökningen sker inom persontrafiken på järnvägarna och den minsta inom vägtrafiken.

### *Trafiksäkerheten – nuläge och förväntad utveckling*

Antalet dödsfall i vägtrafiken har i genomsnitt sakta men säkert minskat under de senaste tio åren. Trafiksäkerheten inom landsvägstrafiken försämrades år 2007 jämfört med året innan men förbättrades igen år 2008, då antalet omkomna enligt förhandsuppgifter var 343. Statsrådets mål för år 2010, dvs. att få ner siffrorna till färre än 250 dödsfall i trafiken, ser dock inte ut att uppfyllas.

I den kommersiella sjöfarten, luftfarten och järnvägstrafiken inträffade under år 2007 inte ett enda olycksfall med dödlig utgång vare sig bland passagerarna eller personalen. Sammanlagt 73 personer omkom i sjöfartsolyckor, och flygtrafikolyckor har i genomsnitt skördat fem liv per år under de senaste åren. Därtill omkom 18 människor år 2007 i olyckor som involverar järnvägstrafik (inkl. plankorsningsolyckor).

### *Minimering av trafikens skadliga miljökonsekvenser*

I framtiden ska växthusgasutsläppen enligt statsrådets nationella klimat- och energistrategi på lång sikt, som färdigställdes i november 2008, minskas med 15 % före år 2020 jämfört med 2005 års nivå. Dessutom ska anpassningen till klimatförändringen beaktas. Antalet människor som exponeras för buller kommer sannolikt fortsättningsvis att öka trots att bullerbekämpningsåtgärder vidtas.

### *Förändringar i omvärlden*

**Klimatförändringen** kommer sannolikt i genomsnitt att leda till varmare väder och mer regn i Finland och medföra problem bland annat för vinterväghållningen. Å andra sidan minskar både de störningar som vintervädret orsakar järnvägstrafiken och behovet av isbrytning.

**Det stigande energipriset** bidrar till att stävja tillväxten i vägtrafiken och luftfarten och samtidigt öka järnvägstrafikens och sjöfartens popularitet. Kostnaderna för trafikledshållning ökar hand i hand med priset på råvaror (bränslen, stål, bitumen).

**Finlands näringsstruktur** har skiftat från lantbruk samt skogs- och metallindustri till elektronikindustri och serviceproduktion. Som ett uttryck för *globaliseringen* söker industrin ett geografiskt optimalt läge för att placera sina funktioner med beaktande av tillgången till råvaror, arbetets pris och produktivitet, marknadernas läge och transportkostnader.

Befogenheterna inom det nationella trafiksystemet och regleringen av detta överförs i allt högre grad på **EU:s organ**.

**Andelen äldre** bland befolkningen i Finland är hög i både europeisk och global jämförelse, och den fortsätter att öka. Den åldrande befolkningens krav och funktionsförutsättningar måste beaktas också i planeringen av trafiksystemet.

**Samhällsstrukturen** blir allt mer decentraliserad. Genom samarbete mellan trafik- och markanvändningssektorn kan man förebygga decentraliseringen eller åtminstone lindra dess skadeverkningar.

Tack vare den snabba **tekniska utvecklingen** har trafiksäkerheten och miljöhänsynen förbättrats. Fordonen och de andra färdmedlen samt trafiklederna och styrsystemen har gjorts ”intelligenta”.

### **Förslag från tidigare rapporter om ämbetsverksreformen**

Ett stort antal utredningar har utförts om sammanslagningen av ämbetsverken inom trafikförvaltningen sedan början av år 2002. Som exempel kan nämnas kommunikationsministeriets rapport från 13.11.2002 som sammanställts av dåvarande överdirektör Samuli Haapasalo och överingenjör Tiina Korte, ”*Tie auki taivasta myöten. Ratkaisut liikennejärjestelmän rahoitukseksi, sen hallinnon ja tuotannon järjestämiseksi. Keskustelun avaus*”, ett betänkande från 4.5.2004 av den arbetsgrupp där Haapasalo fungerade som ordförande, ”*Liikenteen ja väylien hallinnon kehittäminen*”, kommunikationsministeriets kanslichef Harri Pursiainens rapport från 30.10.2006, ”*Väylävirasto. Muistio väylävirastojen yhdistämisen vaikutuksista ja edellytyksistä sekä ehdotus jatkotoimenpiteiksi*”, samt diplomingenjör Reino Lampinens utredning från 2.6.2008, ”*Liikenteen turvallisuusvirastojen yhdistämisen hyödyt ja haitat*”.

I alla utredningar har slutsatsen varit att en sammanslagning av de nuvarande trafikledsverken till ett större och effektivare trafikledsverk som omfattar land- och vattentrafikformerna, liksom även en sammanslagning av de nuvarande säkerhetsverken till ett enda säkerhetsverk som omfattar samtliga trafikformer, kan leda till betydande fördelar jämfört med nuläget.

## **4. Verksamheten inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde**

### **Den samhälleliga styrningen av ämbetsverkens verksamhet**

Ämbetsverkens verksamhet styrs av en rättsgrund bestående av lagarna och förordningarna om ämbetsverkens förvaltning samt den omfattande samling av speciallagar och normer som gäller för respektive ämbetsverk. I regeringsprogrammet fastställs regeringens centrala mål för de olika ministeriernas verksamhetsområden, och målen preciseras årligen i statsbudgeten.

### **Trafikledsverken**

#### *Trafikledsverkens verksamhet*

Trafikledsverken ansvarar främst för främjandet av förhållandena för respektive trafikform och för relaterade forsknings-, utvecklings- och expertuppgifter i anslutning till trafiksystemet. Trafikledsverken upphandlar i allmänhet tjänster för skötsel, underhåll och byggande av trafikleder samt fastighetsskötseltjänster. Banförvaltningscentralen köper största delen av trafikstyrningen av VR-Group Ab. Vägförvaltningen har själv hand om trafikstyrningen via sina trafikcentraler i form av myndighetsarbete på samma sätt som Sjöfartsverket sköter styrningen av fartygstrafiken.

Alla trafikledsverk deltar aktivt i internationellt samarbete för att kunna utnyttja internationell know-how inom trafikledshållningen eller annan verksamhet i Finland.

#### *Likheter och skillnader mellan trafikledsverken*

Trafikledsverken har likadana mål och till stor del gemensamma kunder. De samhälleliga effektmål som statsrådet fastställt i statsbudgeten och kommunikationsministeriets kompletterande effektmål för trafiknäten gäller hela trafiksystemet och därigenom alla trafikledsverk gemensamt.

Trafikledsverken fungerar som disponenter för trafikledsnätet och experter inom trafikledshållning, och alla trafikledsverk ansvarar gemensamt för trafikstyrningen.

Den regionala verksamheten och organiseringen varierar mellan ämbetsverken. *Vägförvaltningen* har en landstäckande regional förvaltning som består av nio vägdistrikt. *Banförvaltningscentralen* har ingen regional förvaltning, men inom organisationen finns utnämnda regionala ansvarspersoner för byggande och underhåll. Därutöver köper Banförvaltningscentralen regionala bandisponentstjänster av företag.

Sjöfartsverkets sjöfartsdistrikt upphörde som administrativa enheter år 2006. Av Sjöfartsverkets personal arbetar cirka 300 utanför huvudstadsregionen. Administrativt sett hör personalen till olika riksomfattande resultatenheter.

#### *Trafikledsverkens verksamhet i vissa andra länder*

**I Sverige** finns ett trafikledsverk för varje trafikform, och trafikledsverken sorterar under näringsdepartementet. Alla trafikledsverk är belägna utanför Stockholm. En pågående utredning som blir färdig 1.4.2009 kan leda till att trafikledsverken sammanslås, inte minst för att ett



ämbetsverk som förenar de olika trafikformernas säkerhetsfunktioner inledde sin verksamhet inom trafiksäkerhetssektorn i början av år 2009.

I Norge hör trafikledsverken till kommunikationsministeriets förvaltningsområde med undantag av sjöfartsmyndigheten, som verkar under fiskeri- och kustministeriet. En del av ämbetsverken är belägna utanför Oslo.

### Länsstyrelsernas trafikavdelningar

Länsstyrelsernas trafikavdelningar handhar uppgifter i anslutning till stödjande och utvecklande av kollektivtrafiken, beviljande av trafikrelaterade tillstånd samt trafiksäkerhet.

Kommunikationsministeriet styr trafikavdelningarnas verksamhet genom att sätta upp resultatmål och mellan länen fördela det anslag som reserverats i statsbudgeten för upphandling och stödjande av regional och lokal trafik. År 2009 har 45 miljoner euro reserverats för detta syfte.

### Trafiksäkerhetsverken

#### *Säkerhetsverkens verksamhet*

Säkerhetsverkens huvuduppgift är att svara för trafiksäkerheten. Särskilt Fordonsförvaltningscentralen har i allt högre grad fått överta uppgifter i anslutning till bekämpning av miljöolägenheter. En stor del av Sjöfartsverkets säkerhetsuppgifter tjänar samtidigt till att skydda den marina miljön. Både Sjöfartsverket och Luftfartsförvaltningen har även uppgifter i anslutning till miljövard. I uppgiftsfältet för Luftfartsförvaltningen och Sjöfartsverkets sjösäkerhetsfunktion framhävs förutom säkerhetsuppgifter även bekämpning av terrorism. Säkerhetsverken sköter dessutom administrativa tillstånds-, beskattnings-, statistikföringsuppgifter m.m.

I Finland samarbetar särskilt Luftfartsförvaltningen och Sjöfartsverket på grund av luft- och sjöfartens internationella karaktär i hög grad med internationella organisationer, där ämbetsverken representerar Finland. Även Järnvägsverket idkar denna typ av verksamhet i relativt stor omfattning, medan Fordonsförvaltningscentralens internationella verksamhet inte är lika omfattande.

#### *Likheter och skillnader mellan säkerhetsverken*

Alla trafiksäkerhetsverk har **likadana uppgifter och processer**. De går bland annat ut på att godkänna färdmedel och utföra periodiska besiktningar, övervaka verksamheten för inrättningar som utför besiktningar av transportmedel, styra och övervaka utbildningen inom branschen samt anordna eller övervaka examina som leder till yrke eller arbete i branschen eller till rätt att använda ett färdmedel.

Inom vissa funktioner **skiljer sig** ämbetsverkens uppgiftsfält **från varandra**. Säkerhetskulturen varierar i hög grad mellan de olika trafikformerna, likaså säkerhetssituationen. Säkerhetsuppgifterna inom de olika trafikformerna kräver varierande sakkunskap och grundläggande utbildning/examen, och säkerhetsuppgifterna har organiserats på ett annat sätt inom vägtrafiken än inom de övriga trafikformerna. I övervakningen av sjötrafiken deltar också Gränsbevakningsväsendet och polisen.

### *Säkerhetsverken i vissa andra stater*

I andra länder har trafikmyndighetsuppgifterna i regel organiserats separat för varje trafikform.

**I Sverige** inrättades 1.1.2009 ett ämbetsverk som inbegriper alla trafikformer, nämligen *Transportstyrelsen*. Ämbetsverkets ansvarsområde omfattar trafikrelaterad normgivning, tillståndsförvaltning och övervakning.

**Norge** har separata säkerhetsverk för luftfart och järnvägstrafik (*Luftfartstilsynet* som regionaliserats och förlagts till Bodø i Nordnorge samt *Jernbanetilsynet* som verkar i Oslo). Säkerhetsfrågorna inom sjöfart och vägtrafik handhas av ett trafikledsverk (*Sjøfartsdirektoratet* som regionaliserats och förlagts till Haugesund på Norges västkust samt *Statens Vegvesen* som verkar i Oslo). Det finns inga planer på att sammanslå ämbetsverken.

**Danmark** har separata säkerhetsverk för alla trafikformer, och en del av dem handhar också trafikledsfrågor.

**I Nederländerna** hör nästan alla trafikrelaterade funktioner till trafikministeriet, *Ministerie van Verkeer en Waterstaat*. Inom ministeriet finns en övervakningsmyndighet som omfattar alla trafikformer, *Inspectie Verkeer en Waterstaat*. Delar av ämbetsverket har decentraliserats till olika delar av landet, vilket har lett till att ämbetsverket de facto fungerar som fyra separata verk.

**I Belgien** har förvaltnings- och säkerhetsfunktionerna inom de olika trafikformerna sammanlagits och införlivats i en och samma federala myndighet som verkar i anslutning till trafik- och mobilitetsministeriet, *Le Service public fédéral Mobilité et Transports – Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer*. Den ansvarar för trafiksäkerheten och trafikövervakningen, miljöfrågor, konkurrensfrågor samt samarbetet mellan land-, sjö- och lufttrafikformerna. Trots att det är fråga om en myndighet som är gemensam för alla trafikformer, är den ändå vertikalt sett indelad enligt olika trafikformer.

## **5. Ämbetsverksreformens effekter**

Effekterna berör trafiksektorn som helhet och därigenom indirekt hushållen, företagen, olika regioner och Finlands internationella konkurrenskraft. En del av effekterna uppstår omedelbart efter att de nya ämbetsverken bildats, största delen inom två till tre år och en del (t.ex. helhetseffekterna av de nya IT-systemen) först efter cirka fem år. Effekterna är bestående.

### **Ekonomiska verkningar**

#### *Uppkomstmekanismen bakom de ekonomiska verkningarna*

Förslagets verkningar har allmänt taget inte kunnat uppskattas kvantitativt och exakt på grund av brist på information. Av denna anledning utgör analysen nedan till största delen en uppskattning av verkningarnas riktning, fördelning och storleksklasser och olika effektkedjor som beror på kvalitativa förbättringar i trafiksystemet. Inte heller i andra länder har man kunnat

lyfta fram exakta, kvantitativa verkningar. Detta konstateras till exempel i rapporten om bildandet av säkerhetsverk i Sverige.

De direkta ekonomiska verkningarna hänför sig till hushållens trafikutgifter och logistikkostnaderna inom industrin och handeln, som uppgår till sammanlagt cirka 40 miljarder euro per år. Dessutom inverkar reformen på de samhällsekonomiska kostnaderna för trafikolyckor (cirka 3 miljarder euro per år) och trafikens växthusgasutsläpp (över 500 miljoner euro).

De ekonomiska verkningarna av ämbetsverksreformen har analyserats på tre nivåer:

- Verkningarna på effektiviteten av det trafiksystem som upprätthålls av staten: Verkningarna på hushållens trafikutgifter och företagens transportkostnader samt på trafiksäkerheten och trafikens miljökonsekvenser.
- Verkningarna på ämbetsverkens effektiva användning av finansieringsresurser.
- Verkningarna på uppfyllandet av det i statens s.k. produktivhetsprogram fastställda målet att minska antalet årsverken, utan att de två förstnämnda nivåerna påverkas negativt.

### *Verkningar på effektiviteten av det trafiksystem som upprätthålls av staten*

*Den övergripande beredningen och genomförandet av trafikpolitiken skärps* i och med att ministeriets strategiska grepp om trafikpolitiken stärks och de olika trafikformerna samlas under en och samma organisation i de nya ämbetsverken.

*Verksamhetens effektivitet och verkningsfullhet* förbättras och samhällets resurser allokeras så effektivt som möjligt i syfte att avhjälpa trafiksystemets problem och förbättra hela landets konkurrenskraft. Det planerade trafikledsverket gör det lättare att styra resurserna på effektivaste sätt oberoende av trafikform.

*Det nationella och regionala trafiksystemsperspektivet stärks i väsentlig grad* i och med att trafiksystemet kan betraktas ur ett bredare perspektiv än via de stora trafikledsprojekten som de olika trafikformerna har konkurrerat om sinsemellan. Ett centralt säkerhetsverk kan på ett mer övergripande sätt övervaka säkerheten i hela trafiksystemet och undvika deloptimering.

*Det är lättare att beakta kundernas behov inom hela rese- och transportkedjan.* Transport- och resekedjorna ska betraktas som en helhet och åtgärderna ska inriktas på det sätt som bäst gynnar kunderna.

### *Verkningar på ämbetsverkens effektiva användning av finansieringsresurser*

År 2008 satsades närmare 1,5 miljarder euro på trafikledshållning och cirka 150 miljoner euro på upphandling, stödande och utveckling av trafik (exkl. sjöfartsstöd). Det är alltså fråga om betydande resurser.

Mark- och vattenbyggnad hör till de få branscher som uppvisat en försämrad helhetsproduktivitet under de senaste åren. Trafikledsverket ska betraktas som en möjlighet att utveckla be-

ställer verksamheten och den övriga verksamheten i mark- och vattenbyggnadsbranschen så att det bidrar till en vändning i produktivitetskurvan för branschen.

*Verkningar på uppfyllandet av det i statens s.k. produktivetsprogram fastställda målet att minska antalet årsverken*

Förvaltningens produktivitet förbättras i och med att bästa praxis tas i bruk gemensamt och resurserna inom ett stort ämbetsverk kan fördelas effektivare än inom flera små ämbetsverk. Enligt statsförvaltningens produktivetsprogram ska årsverken inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde skäras ned med cirka 800 årsverken fram till år 2015. Ämbetsverksreformen bidrar till uppfyllandet av detta produktivetsmål.

*Verkningar på hushållens ställning*

Enligt Statistikcentralen uppgick hushållens trafikutgifter år 2006 till cirka 3 000 euro per hushåll. Sammanlagt uppgick hushållens trafikutgifter år 2006 till närmare 7,4 miljarder euro. Hanteringen av störningar i trafiken och förmedlingen av aktuell information vore enklare och effektivare i trafikledsverket i synnerhet med tanke på samarbetet mellan landsvägs- och järnvägstrafiken. Det skulle finnas bättre motiveringar än hittills för val av färdmedel.

Resekostnaderna minskar i och med det effektivare trafiksystem som kan åstadkommas genom trafikledsverket. Redan en kostnadsminskning på en procent skulle innebära en besparing på 74 miljoner euro per år.

*Verkningar på företag*

Logistikkostnaderna inom industrin och handeln uppgick till 34,7 miljarder euro år 2008. Närmare hälften av logistikkostnaderna, cirka 15,4 miljarder euro, består av transportkostnader.

Hanteringen av störningar i trafiken och förmedlingen av aktuell information underlättar också utförandet av transporter inom industrin. Transportkostnaderna minskar i och med det effektivare trafiksystem som kan åstadkommas genom trafikledsverket. Redan en kostnadsminskning på en procent skulle innebära en besparing på 150 miljoner euro per år.

*Verkningar på den offentliga ekonomin*

Reformen inverkar på den offentliga ekonomin särskilt genom effektivare resursanvändning. Detta gäller i synnerhet finansieringen av trafikledshållningen och kollektivtrafiken. Samtidigt bidrar finansieringen till att skapa ett smidigare, effektivare och säkrare trafiksystem jämfört med den tidigare organisationsstrukturen.

Ämbetsverksreformens helhetseffekter på statsbudgeten är på kort sikt ringa. Avsikten är att reformen ska genomföras våren 2009 inom de avtalade budgetramarna huvudsakligen genom interna överföringar mellan olika moment.

Trafikledsverkets verksamhet och trafikledsproduktionen finansieras liksom tidigare med medel ur statsbudgeten. I finansieringen av bastrafikledshållningen och beräkningen av anslag för densamma beaktas även i fortsättningen farledsavgiften för sjöfarten, järnvägsavgiften och järnvägsskatt samt andra mindre inkomstposter som hänför sig till bastrafikledshållningen. Investeringar för utvecklandet av trafikledsnätet finansieras också med medel ur statsbudgeten.

Säkerhetsverkets verksamhet finansieras liksom tidigare med medel ur statsbudgeten. Finansieringskällor är förutom den direkta budgetfinansieringen även avgiftsinkomsten från kunderna och avgifter av skattenatur.

Verksamhetsutgifterna för Vägförvaltningen, Banförvaltningscentralen och Sjöfartsverket, som ingår i de fastställda ramarna för statsbudgeten för åren 2010–2013, sammanslås till ett enda moment för trafikledsverkets verksamhetsutgifter. Enligt de fastställda ramarna är anslagsramen för detta nya verksamhetsutgiftsmoment för år 2010 sammanlagt cirka 93,5 miljoner euro.

I budgetförslaget för år 2010 har beaktats en sammanslagning av verksamhetsutgiftsmomenten för Fordonsförvaltningscentralen, Luftfartsförvaltningen och Järnvägsverket till ett nytt verksamhetsutgiftsmoment för Säkerhetsverket. Anslagsramen för Säkerhetsverkets verksamhetsutgiftsmoment för år 2010 är sammanlagt cirka 38,7 miljoner euro.

Genomförandet av reformen förutsätter att anslagen täcker de *utgifter av engångsnatur* som uppstår i inledningsskedet och som klarnar senare, såsom samordnandet av dataförbindelser och olika datasystem samt lokal-, flyttnings- och ändringsarbeten (*kompletteras vid behov*).

Trafikledsverkets inkomster beräknas uppgå till cirka 16 miljoner euro. I finansieringen av trafikledsverket ska dessutom beaktas en järnvägsavgiftsinkomst på cirka 44 miljoner euro och en farledsavgiftsinkomst på cirka 76 miljoner euro.

Säkerhetsverkets inkomster beräknas uppgå till cirka 79 miljoner euro. I finansieringen av säkerhetsverket ska dessutom beaktas en inkomst på cirka 6,7 miljoner euro i form av övervakningsavgifter för flygtrafiken.

## **Verkningar på myndigheternas verksamhet**

Statsrådet har satt upp samhälleliga effektmål i budgetförslagen. Kommunikationsministeriet har preciserat dessa mål med effektmål för trafiknäten. I framtiden fastställs målen entydigt för trafikledsverket eller trafiksäkerhetsverket och inte decentraliserat för flera olika trafikleds- och säkerhetsverk liksom i den nuvarande modellen, där ingen ansvarsfördelning bestämts mellan ämbetsverken. Personalen ska under och efter förändringsprocessen erbjudas

stöd för att kartlägga sina alternativ, göra upp utvecklingsplaner och söka sig till fortbildning, vidareutbildning och omskolning.

### **Verkningar för personalen**

Ju större ämbetsverk det är fråga om, desto lättare är det att balansera arbetsbelastningen då personalen minskar till följd av produktivitetsprogrammet och pensioneringar, i och med att det är lättare att ur en större grupp välja lämpliga personer som kan ta över de avgående personernas uppgifter. Ur denna synvinkel är ämbetsverksreformen en positiv händelse med tanke på personalen.

### **Säkerhets- och miljöeffekter**

Alla ämbetsverk inom trafikförvaltningen har till uppgift att se till att trafiken är så säker som möjligt och att den orsakar så små miljöolägenheter som möjligt.

Som verkningspotential i säkerhetsfrågor kan betraktas särskilt frågeställningen hur man inom vägtrafiksäkerheten kunde ta exempel av den nolltolerans som iakttas inom de övriga trafikformerna i fråga om dödsfall i trafiken.

Genomförandet av åtgärdsförslagen i statsrådets klimat- och energipolitiska framtidsredogörelse underlättas i och med att trafikledsverkets verksamhet gör det lättare att inverka på arbetsfördelningen mellan de olika trafikformerna. Ett framgångsrikt genomförande skulle säkerställa den roll som föreslagits för trafiksäkerhetsverket, nämligen att i trafikrelaterade miljöfrågor styra och övervaka det övriga miljöarbete som utförs av trafikledsverket och inom kommunikationssektorn.

### **Verkningar på regionutvecklingen**

Kommunikationsministeriet gav NetEffect Oy i uppdrag att utreda var trafikledsverket och trafiksäkerhetsverket ska placeras. Enligt trafikminister **Anu Vehviläinen** förblir bägge ämbetsverken i huvudstadsregionen. Regionaliseringsmålet för utlokalisering av 200–400 arbetsplatser fram till år 2015 frångås emellertid inte, och ministeriet tillsätter en särskild arbetsgrupp för att målet ska uppfyllas. Arbetsgruppen har bland annat i uppgift att klarlägga vilka funktioner i de nya ämbetsverken som ska regionaliseras och flyttas till Rovaniemi och Villmanstrand.

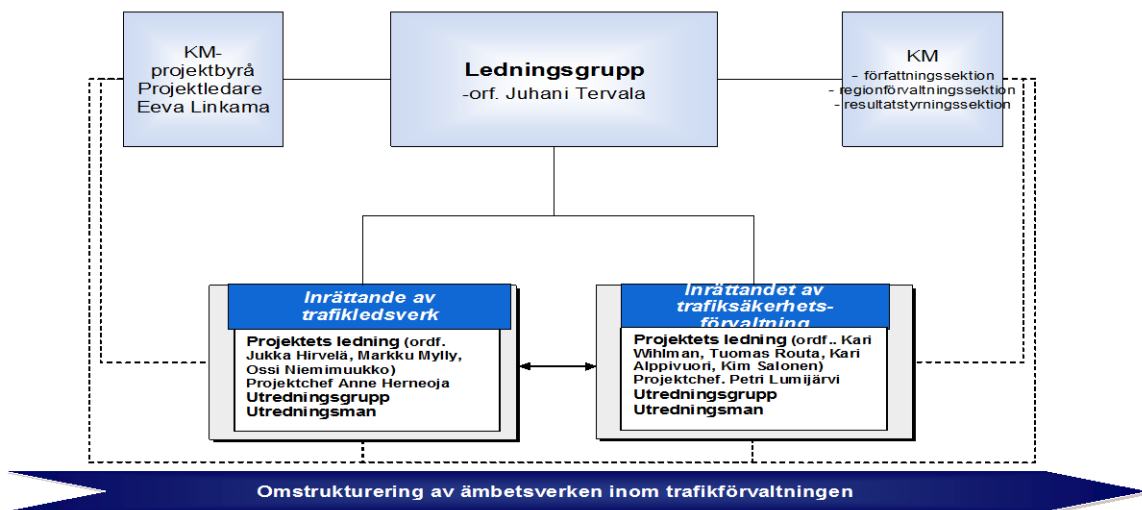
### **Verkningar på informationssamhället**

Ämbetsverksreformen främjar införandet av informations- och kommunikationstekniska lösningar genom att den förbättrar möjligheterna att förmedla uppdaterade uppgifter om hela trafiksystemet vilket i sin tur underlättar planeringen av medborgarnas resor och resekedjor samt företagans transporter och transportkedjor och gör det möjligt att skapa nya affärsverksamhetsmöjligheter.

## 6. Ärendets beredning

Kommunikationsministeriet tillsatte 7.5.2008 en ledningsgrupp och två utredningsgrupper för ämbetsverksreformen och senare projekt för inrättande av ett trafikledsverk och ett trafiksäkerhetsverk.

Till ordförande för ledningsgruppen utnämndes överdirektör Juhani Tervala från kommunikationsministeriet. Som utredningsman för utredningen av trafikledsverket fungerar DI Mikko Ojajärvi och som utredningsman för utredningen av trafiksäkerhetsverket DI Reino Lampinen. Utredningsmännen verkar som ordförande för respektive utredningsgrupp. Till stöd för arbetet tillsattes en särskild grupp för växelverkan och en grupp för kommunikation, och dessutom inrättades nio innehållssektioner inom olika sektorer. Via de olika grupperna deltar cirka 200 anställda inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde aktivt i arbetet. Projekten för inrättande av ämbetsverken fortsätter efter att ämbetsverksutredningen och ledningsgruppens rapport innehållande regeringens proposition färdigställts. De flesta innehållssektionerna fortsätter som sektioner inom projektgrupperna.



## 7. Personalens, personalorganisationernas och intressegruppernas synpunkter

*Personalen* som berörs av omstruktureringen tillfrågades om sina åsikter om bl.a. hotfaktorerna och möjligheterna kring reformen.

Den största hotfaktorn i omstruktureringen upplevs vara regionaliseringen. En ytterst liten del av personalen är villiga att flytta till en annan ort. Oron är stor också när det gäller upprätthållandet av specialkompetensen och resurserna. Det är uppenbart att riskerna realiseras i sam-

band med regionaliseringen. Även möjligheter lyftes fram, främst på personlig nivå i form av ändrade arbetsuppgifter samt kompetens- och karriärutveckling.

**Personalorganisationerna** har ställt som villkor för genomförandet av ämbetsverksreformen bl.a. att ingen sägs upp på grund av omstruktureringen och att personalen övergår till de nya ämbetsverken med nuvarande villkor och förmåner. Organisationerna anser att särskild uppmärksamhet ska fästas vid tryggheten av arbetshälsan, och personalen ska garanteras omställningsskyddsavtal för fem år.

**Trafikledsverkets intressegrupper** betraktade omstruktureringen till ett trafikledsverk så gott som enhälligt som en nödvändig och rentav obligatorisk lösning. Tillämpandet av bästa praxis betraktades som en fördel, likaså möjligheten att få de bästa resurserna i effektiv användning. Styrningen av trafikpolitiken som helhet förväntas bli effektivare. Å andra sidan förekom en viss oro över att till exempel järnvägsfrågorna hamnar i skuggan av vägfrågorna och att specialkompetensen inom sjöfart kommer att försvinna.

Intressegrupperna för bägge ämbetsverken lyfte fram den eventuella regionaliseringen av ämbetsverken. Merparten fruktade att en regionalisering skulle försvåra kundservicen och tillgången till de bästa experterna. Även svårigheter i kontakten till intressegrupperna betraktades som ett stort hot i sammanslagningsprojektet. Å andra sidan konstaterades att regionaliseringen inte bör ses som någon skräckbild; huvudsaken är att förbindelserna till förläggningsplatsen är goda och att elektroniska tjänster utnyttjas i allt högre grad.

**Av intressegrupperna för trafiksäkerhetsverket** förhöll sig ministerierna, de nuvarande säkerhetsverken och Finavia i regel positivt eller öppet till planen om ett säkerhetsverk. Vissa ämbetsverk såg dock inte fördelarna med projektet och framhävde i stället kraftigt dess nackdelar och risker. Säkerhetsverken såg inte heller särskilt många möjligheter till utnyttjande av synergifördelar, flexiblere användning av personal och utveckling av mångkunnighet i det gemensamma ämbetsverket. Även eventuella problem under övergångsperioden lyftes fram.

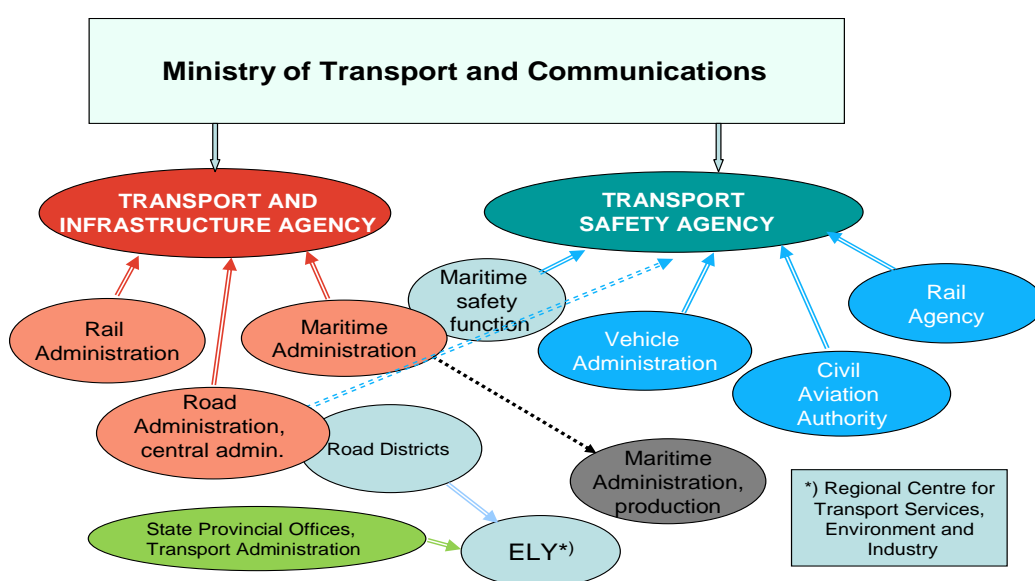
En del av de organisationer som representerar enskilda trafikformer förhöll sig också neutralt till projektet och ansåg huvudsaken vara att verksamhetens och servicens kvalitet inte blir lidande och att inte priset för dessa stiger. Vissa organisationer hade en klart negativ attityd till projektet och ansåg att sakkunskapen och servicen inom den egna sektorn blir lidande.



## SUMMARY

### 1. Establishment of a Transport Infrastructure Agency and a Transport Safety Agency

It is proposed that the six transport infrastructure and safety agencies within the administrative sector of the Ministry of Transport and Communications be merged to form two larger units: the Transport Infrastructure Agency and the Transport Safety Agency.



The following would be merged into the new **Transport Infrastructure Agency**:

- all duties of the Finnish Maritime Administration which are not separated off into an undertaking responsible for internal production, transferred to the Regional Centre for Transport Services, Environment and Industry or transferred to the Transport Safety Agency;
- the Finnish Rail Administration;
- the central administrative functions of the Finnish Road Administration, excluding the functions to be transferred to the Transport Safety Agency; and
- certain operational tasks at the transport system level.

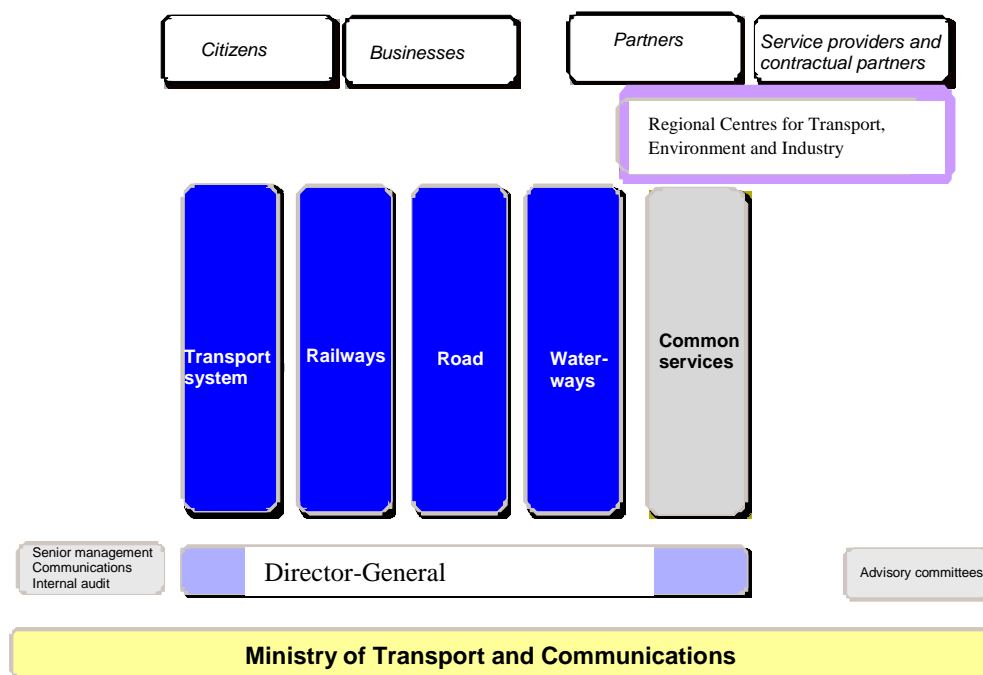
The following would be merged into the new **Transport Safety Agency**:

- the Finnish Maritime Administration's maritime safety function, official vessel traffic management and pilotage duties, and vessel register maintenance;

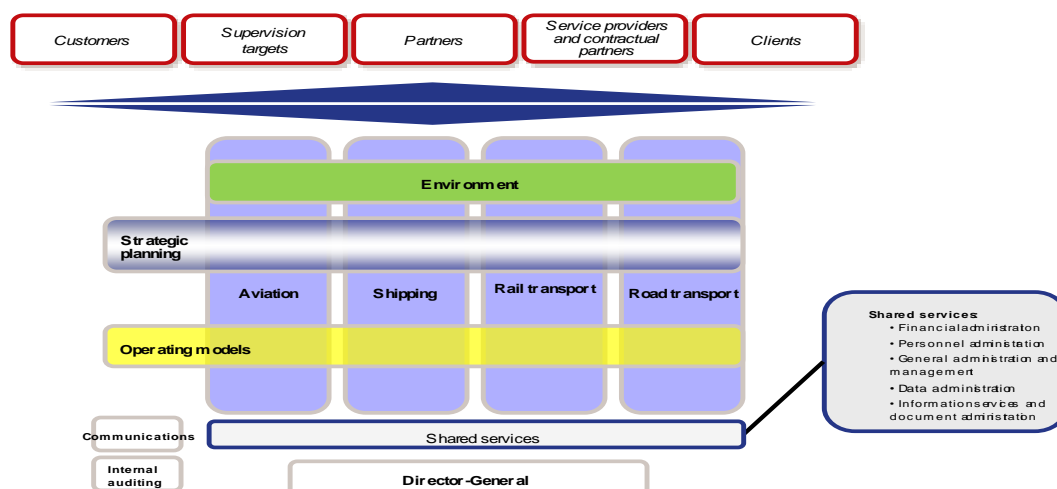
- the Finnish Civil Aviation Authority;
- the Finnish Rail Agency;
- the functions of the Finnish Road Administration concerning issuance of standards related to road safety and the monitoring of road management safety regulations;
- the Finnish Vehicle Administration; and
- certain operational tasks at the transport system level.

The **Transport Infrastructure Agency**, in cooperation with its stakeholders, would ensure that Finland has an effective, energy-efficient, environmentally friendly and safe transport system which serves the travel and transport needs of people and businesses and secures the competitiveness of Finland and its different regions.

#### ORGANISATION OF TRANSPORT INFRASTRUCTURE AGENCY



The **Transport Safety Agency** would be responsible for transport system regulation and supervision tasks, would actively develop transport system safety and security, and would mitigate or prevent the adverse environmental impacts of transport.



### The resources of the new agencies:

MTC's existing transport infrastructure agencies	Person-workyears 2010	Operating expenditure appropriations (budget proposal 2010, EUR million)
Finnish Road Administration	286	38,2
Finnish Rail Administration	118	29,8
Finnish Maritime Administration	290	25,6
<b>Total</b>	<b>694</b>	<b>93,5</b>

In addition to the operating expenditure appropriations the budget frame for the basic maintenance of the infrastructure would be about EUR 891 million, for development projects about EUR 650 million and for purchase of land about EUR 21 million.

MTC's existing transport safety agencies	Person-workyears 2010	Operating expenditure appropriation (budget proposal 2010, EUR million gross)
Finnish Civil Aviation Authority	130	11,8
Finnish Rail Agency	41	4,6
Finnish Vehicle Administration	234	89,4
Finnish Maritime Administration's maritime safety function, official pilotage duties and vessel register maintenance	133	11,5
Official tasks transferred from the Finnish Road Administration	2	0,2
<b>Total</b>	<b>540</b>	<b>117,5</b>

## **2. Main conclusions and proposals of the special enquirers**

- 1. On 26 November 2008, the ministerial working group on public administration and regional development adopted a political resolution on the establishment of a Transport Infrastructure Agency and a Transport Safety Agency at the start of 2010.*
- 2. The financial impact of these two new agencies is potentially substantial. The combined annual transport expenditure of households and transport costs of businesses totals approximately EUR 16 billion, and the annual cost of road traffic accidents is approximately EUR 3 billion. In addition, the costs associated with the adverse environmental effects of transport are considerable. The asset value of the transport infrastructure is approximately EUR 18 billion, and an annual total of about EUR 1.5 billion is spent on infrastructure management.*
- 3. Both the Transport Infrastructure Agency and the Transport Safety Agency would provide improved opportunities for using intelligent transport tools.*
- 4. The Transport Infrastructure Agency should be in charge of determining the navigation fairways requiring pilotage, the pilotage services provided and the picking up and dropping off points for pilots.*
- 5. The Ministry of Transport and Communications would manage certain operational tasks at the transport system level. The agencies and the ministry would need to engage in dialogue at an expert level concerning the appropriate division of responsibilities between the ministry and the agencies, and the timing of any transfer of operational tasks. The transfer of such tasks would occur after the agencies have begun their work, organised themselves and resolved issues concerning e.g. internal integration, remuneration systems, financing of their activities, enhancement of expertise, integration of register functions and possible relocation.*
- 6. The Transport Safety Agency would be given the task of coordinating the implementation of that part of the Government's climate and energy policy report which concerns transport.*
- 7. Since the rail network is primarily a national network, no regional organisation is needed in railway track management. After a transition period of several years, an investigation should be made into whether it is appropriate for the Finnish Maritime Administration's personnel based outside the Helsinki metropolitan area to be part of the proposed central agency, the Transport Infrastructure Agency.*
- 8. In regard to railway track management, shipping and air traffic, an investigation should be made of the way in which the Transport Infrastructure Agency would provide the Regional Centres for Transport Services, Environment and Industry with the expertise needed in transport system planning alongside the road management expertise of these centres, and of whether it might be better in the long run that these Regional Centres have sufficient in-house expertise in transport system planning covering all modes of transport.*
- 9. The Transport Infrastructure Agency cannot supervise itself in matters concerning routes for waterborne traffic. Relatively soon after the proposed Transport Safety Agency has begun its work it should be given the resources and know-how to supervise the safety of infrastructure management for waterborne traffic.*

### **3. Basis of the agency merger report**

#### **Political views**

The Government Programme of Matti Vanhanen's Second Cabinet states that "*the Government will evaluate the productivity benefits of a merger of the transport infrastructure agencies, taking due account of the special needs of shipping.*"

Accordingly and expanding on this, the ministerial working group on public administration and regional development (HALKE) decided on 8 May 2008 to initiate studies on the establishment of a Transport Infrastructure Agency and a Transport Safety Agency. The project is also mentioned in the 2009 budget proposal.

The main principles of the transport administration reform are set out in the interim report on the studies, which was prepared by the special enquirers and approved unanimously by the Reform Management Group at its meeting of 13 October 2008.

After senior officials at the Ministry of Transport and Communications had expressed their views, the ministerial working group on public administration and regional development then discussed the interim report/main principles on 18 and 26 November 2008. The working group advocated that the preparations on the agency project continue, with a view to the Transport Infrastructure Agency and the Transport Safety Agency beginning their work on 1 January 2010.

#### **Operating environment**

##### *Transport costs, current situation and forecasts*

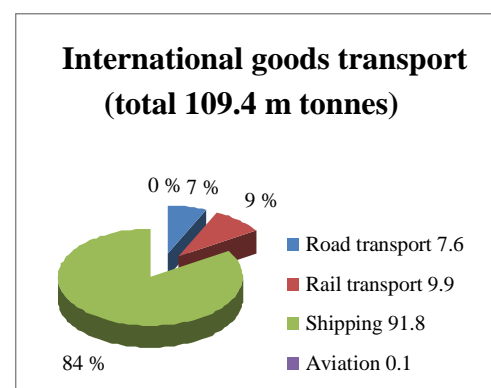
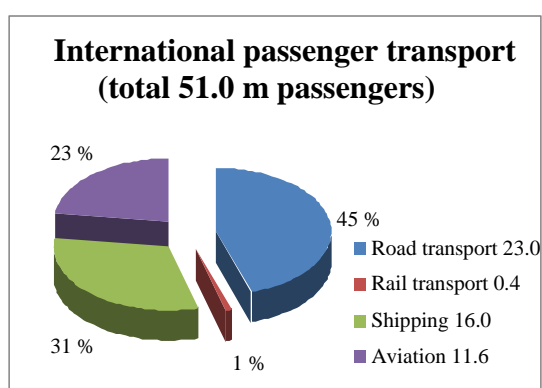
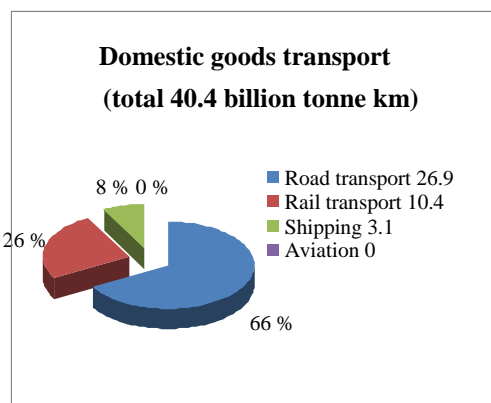
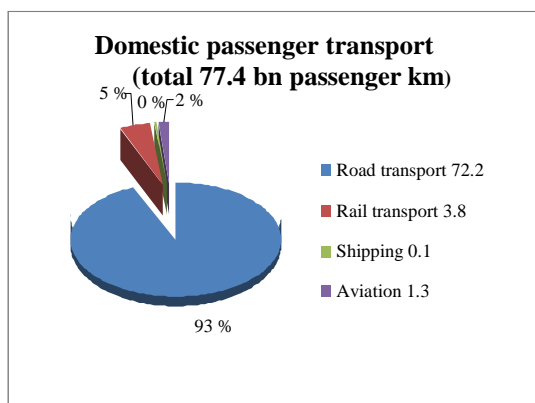
The transport expenditure of households in 2006 amounted to almost EUR 7.4 billion, representing a growth of 22% over the five-year period 2001–2006. Since the growth in overall consumption expenditure by households over the same period was 12%, it can be concluded that households spent a growing proportion of their disposable income on transport during this economic boom period.

The logistics costs of industry and commerce in 2008 totalled EUR 34.7 billion. Some EUR 15.4 billion of this, i.e. almost half, consisted of transport costs.

The asset value of the state's transport infrastructure is approximately EUR 18 billion, and the existing infrastructure agencies spend an annual total of about EUR 1.5 billion on the transport infrastructure.

The annual cost of road traffic accidents is approximately EUR 3 billion. In addition, the costs associated with the adverse environmental effects of transport are substantial.

The following diagrams show the total use of passenger and goods transport in domestic and international traffic in 2007, in total and by transport mode.



The use of all modes of transport is forecast to increase in the future, with railway passenger traffic growing the most and road traffic the least.

#### *Present and estimated future level of transport safety*

The number of fatalities in road traffic accidents has fallen slowly on average over the last ten years. Safety on the country's main roads in 2007 showed a deterioration over the previous year's figures but improved again in 2008, when the number of fatalities was 343, according to provisional figures. However, the target of less than 250 traffic fatalities in 2010 set by the Government is not likely to be met.

In commercial shipping and aviation and in rail traffic there was not a single accident leading to the death of a passenger or staff member during 2007. However, in the same year there were 73 fatalities in accidents which involved waterborne craft, and 18 people died in accidents involving rail traffic (incl. level-crossing accidents). Air traffic accident fatalities have averaged five per year in recent years.

#### *Minimising the adverse environmental effects of transport*

In line with the Government's national long-term climate and energy strategy completed in November 2008, greenhouse gas emissions will be cut by 15% by the year 2020 in comparison with the 2005 level. The adjustment necessary because of global warming must also be considered. The number of people exposed to traffic noise is likely to grow further despite the noise abatement measures taken.

*Changes in the operating environment*

**Climate change** may, on average, bring warmer temperatures and heavier precipitation, and, most likely, problems for e.g. winter road maintenance and care. On the other hand, the incidence of winter disruptions to rail traffic and the need for ice-breaking will decline.

**Higher energy prices** will slow down the growth in road and air traffic and boost the growth in rail traffic and shipping. The rise in the prices of raw materials (fuels, steel, bitumen) will increase the costs of transport infrastructure management.

**Finland's business structure** has transformed from one based on agriculture, forestry and the metal and engineering industry to one based much more on the electronics industry and service provision. As a result of **globalisation**, industries are seeking a geographically optimal location, taking into account raw material availability, the cost of labour, labour productivity, location of markets and transport costs.

Regulatory powers and authority over the national transport system are shifting increasingly to **EU bodies**.

The **proportion of elderly people** in the Finnish population is high both in European terms and especially globally, and is growing. The requirements of an ageing population and the conditions within which such a population can function effectively must also be taken into account in planning the transport system.

The **urban structure** is continuing to become more dispersed. Through cooperation between transport planning and land use planning, this dispersal can be prevented or its adverse effects mitigated.

Rapid **technological development** has improved the safety and environmental friendliness of transport. Intelligent systems have been incorporated into vehicles and other means of transport and into infrastructure and traffic management systems.

**Proposals of previous reports on transport administration reform**

Numerous reports on merging the country's different transport agencies have been made since 2002. Previous reports include the following: a report on transport system financing options, administration and production, outlining ideas for further discussion, published 13 November 2002, by Samuli Haapasalo, then director-general at the Ministry of Transport and Communications, and senior engineer Tiina Korte; a report on the future of transport and infrastructure administration, published 4 May 2004, by a working group chaired by Samuli Haapasalo; a report on the effects of and preconditions for merging the existing transport infrastructure agencies into a single agency, and suggestions for further action, published 30 October 2006, by Harri Pursiainen, permanent secretary at the Ministry of Transport and Communications; and a report on the advantages and disadvantages of merging the existing transport safety agencies, published 2 June 2008, by Reino Lampinen. The conclusions of these reports indicate that significant benefits in comparison with the current situation are achievable from the merger of the present transport infrastructure agencies into a larger and more effective Transport Infrastructure Agency covering all forms of land and waterborne transport, and from the

merger of the present safety agencies into a Transport Safety Agency covering all modes of transport.

## **4. Administrative domain of the Ministry of Transport and Communications**

### **Framework for the activities of the agencies**

The administrative acts and decrees on the different agencies and the extensive detailed legislation and standards concerning the actions of each agency together form the legislative basis guiding the activities of the agencies. The Government Programme sets out the Government's main aims for the administrative sector of each ministry, and these are further specified each year in the budget.

### **Existing transport infrastructure agencies**

#### *Activities of the transport infrastructure agencies*

The existing transport infrastructure agencies are principally responsible for furthering the basis of operations for their own mode of transport and for the related transport system research and development and specialist tasks. The transport infrastructure agencies generally purchase infrastructure management, maintenance and construction services and premises management services. The Finnish Rail Administration purchases the majority of its traffic management needs from VR-Group Ltd. The Finnish Road Administration takes care of traffic management itself, as one of its official duties, via its traffic management centres. The Finnish Maritime Administration also operates its own vessel traffic management.

All the existing transport infrastructure agencies take part actively in international cooperation in order to ensure that the benefits of international expertise are available for Finland's infrastructure management and other activities.

#### *Similarities and differences among the transport infrastructure agencies*

The existing transport infrastructure agencies have similar objectives and, for the most part, share the same customers. The social effectiveness goals issued by the Government and defined in the budget, together with the Ministry of Transport and Communications' transport network effectiveness goals that complement them concern the whole transport system and thus all the transport infrastructure agencies collectively.

The transport infrastructure agencies are the superintendents of the infrastructure network and the experts in infrastructure management, and they are all responsible for traffic management.

Regional activities and the regional organisation differ from one agency to the next. The *Finnish Road Administration* has a regional administration of nine road districts covering the entire country, whereas the *Finnish Rail Administration* has no regional administration at all, but instead has officials with regional responsibilities concerning construction and maintenance. In addition, the Finnish Rail Administration procures regional track management services from the private sector.



The Finnish Maritime Administration used to have maritime districts, though these were discontinued as part of its administrative apparatus in 2006. About 300 of the Finnish Maritime Administration's personnel work outside the Helsinki metropolitan area. In administrative terms the personnel are allocated to national profit centres.

*Transport infrastructure agencies in certain other countries*

In **Sweden**, the different modes of transport have their own infrastructure agency, and these are under the direction of the Ministry of Enterprise, Energy and Communications. All these transport infrastructure agencies are located outside Stockholm. An ongoing study to be completed on 1 April 2009 could lead to the merging of the infrastructure agencies, especially since a new agency combining all the safety functions of the different modes of transport in the transport safety sector began operating at the start of 2009.

In **Norway**, the transport infrastructure authorities are all in the administrative domain of the Ministry of Transport and Communications, with the exception of the maritime authority, which operates under the Ministry of Fisheries and Coastal Affairs. Some of these agencies are located outside Oslo.

**Traffic Administration units of the State Provincial Offices**

The responsibilities of the Traffic Administration units of the State Provincial Offices include supporting and developing public transport services, issuing certain traffic licences and permits, and improving traffic safety.

The framework for the activities of the Traffic Administration units is set by the Ministry of Transport and Communications by means of performance targets and by distributing among the State Provincial Offices the central government's budget appropriations granted for purchasing and supporting regional and local transport services. In 2009, a sum of EUR 45 million has been reserved for this purpose.

**Existing transport safety agencies**

*Activities of the transport safety agencies*

The main task of the existing safety agencies is transport safety. In addition to this, the Finnish Vehicle Administration in particular has also been increasingly assigned tasks related to limiting adverse environmental effects, and most of the Finnish Maritime Administration's safety tasks also serve to protect the marine environment. The Finnish Maritime Administration and the Finnish Civil Aviation Authority have also been assigned specific tasks related to environmental protection. Besides the safety tasks, combating terrorism is also emphasised among the tasks of the Finnish Civil Aviation Authority and the Finnish Maritime Administration's maritime safety function. The transport safety agencies also have licensing, taxation, statistical and other administrative tasks.

The international nature of Finland's air and sea traffic means that there is a great deal of work carried out with international organisations, particularly in the case of the Finnish Civil Aviation Authority and the Finnish Maritime Administration, and these agencies represent Finland's interests in these collaborative activities. The Finnish Rail Agency is also fairly

heavily involved, and the Finnish Vehicle Administration to a lesser extent, in international collaborative work.

*Similarities and differences between the existing transport safety agencies*

All the existing transport safety agencies have **similar tasks and processes**. These include vehicle approvals, fixed interval inspections, supervision of the actions of bodies undertaking equipment tests/inspections, training guidelines and training supervision for operators, and arranging or overseeing the examinations that allow entry to a particular occupation or field or for operating a particular vehicle.

In certain activities, the scope of the tasks **differs from one agency to the next**. There are significant differences in the safety culture of the different forms of transport, and also in their safety considerations. There are some differences, too, in the expertise and training/qualifications needed in safety tasks. In addition, the safety tasks in road traffic are organised differently than in the other modes. In waterborne traffic, supervision is also undertaken by the Finnish Border Guard and the police.

*Transport safety agencies in certain other countries*

In general, the transport-related duties of public authorities in countries throughout the world are organised on the basis of different transport modes.

In **Sweden**, a new agency, the Swedish Transport Agency, was set up on 1 January 2009, covering all modes of transport. Its sphere of responsibility includes formulating transport regulations, examination and granting transport licences and permits, and supervision tasks.

In **Norway**, air and rail traffic each have their own safety agency (the Civil Aviation Authority, relocated to Bodø in northern Norway, and the Norwegian Railway Inspectorate in Oslo). Shipping and road traffic safety issues are the responsibility of the respective transport infrastructure agencies (the Norwegian Maritime Directorate, relocated to Haugesund on the west coast, and the Norwegian Public Roads Administration in Oslo). There are no plans to merge the agencies.

In **Denmark**, there are separate safety agencies for each transport mode, some of which are also responsible for infrastructure matters.

In the **Netherlands**, almost all traffic-related functions are within the Ministry of Transport, Public Works and Water Management. The ministry has a supervision agency, the Transport and Water Management Inspectorate, covering all modes of transport. The decentralisation of different parts of the Inspectorate to different locations around the country has meant that in practice the Inspectorate operates as four separate units.

In **Belgium**, the administration and safety functions of the different transport modes have been combined into a common federal agency that operates in conjunction with the Ministry of Transport and Mobility. This agency is responsible for safety and supervision, environmental issues, ensuring that the competitive framework functions properly, and cooperation between land, water and air based modes of transport. Although this is a joint agency for all transport modes, it is nevertheless vertically differentiated by mode.

## 5. Effects of the transport administration reform

The impact of the transport administration reform would be felt across the entire transport sector and would thus also indirectly affect households, businesses, all regions and Finland's international competitiveness. Some of the effects would be evident immediately upon the establishment of the new agencies, but most of the effects would be felt within two to three years, though some (e.g. the overall impact of the new IT systems) after only about five years. The effects would be permanent in nature.

### Financial effects

#### *Mechanism by which the financial effects would arise*

Due to the lack of detailed information, it has not, in general, been possible to estimate quantitatively and accurately the effects of the proposed merger of transport agencies. The assessment made below is therefore mostly an assessment of the direction, targets and approximate extent of the effects and of the various chains of effects as a result of a qualitative improvement in the transport system. Other countries, too, have been unable to demonstrate the quantitative effects with any accuracy. This is stated in, for instance, the report on the merging of the Swedish transport agencies.

Direct financial effects would include the impact on transport expenditure by households and the logistics costs of industry and commerce, which together currently total some EUR 40 billion annually. The effects would also be felt in the annual cost of traffic accidents, currently amounting to about EUR 3 billion, and in the socio-economic costs of greenhouse gas emissions from transport, totalling more than EUR 500 million.

The financial effects of the transport administration reform have been examined at three levels:

- Effects on the efficiency of the state-maintained transport system: effects on the transport expenditure of households and the transport costs of businesses, and on transport safety and the environmental effects of transport.
- Effects on the efficiency with which the agencies' financial resources are used.
- Effects on the achievability of the reduction in person-workyears sought in the Government's productivity programme, without adversely affecting the above two items.

#### *Effects on the efficiency of the state-maintained transport system*

*The formulation and implementation of a comprehensive transport policy would be enhanced when the Ministry's strategic overview of transport policy is reinforced and the different modes of transport are gathered under the same roof in the new agencies.*

*Operational efficiency and effectiveness will improve and society's resources will be allocated as effectively as possible towards eliminating problems in the transport system and improving*

the competitiveness of the whole country. The establishment of the Transport Infrastructure Agency would make it easier to direct resources in the most effective way irrespective of transport mode.

*The national and regional transport system perspective would be significantly enhanced* if the transport system can be viewed more widely than through a list of major infrastructure projects over which the different modes of transport have competed with each other. A unified Transport Safety Agency could examine the safety of the entire transport system more comprehensively than at present, thus avoiding solutions that are only partially optimised.

*Customers' entire travel and transport chain needs would be more easily taken into account.* Transport and travel chains would be perceived in their entirety and measures targeted in the most beneficial way for customers.

*Effects on the efficiency with which the agencies' financial resources are used*

Efficiency is very important, as substantial sums are at stake: in 2008, almost EUR 1.5 billion was spent on transport infrastructure management, and a further sum of about EUR 150 million on purchasing, supporting and developing transport services (excl. support for shipping).

Civil and hydraulic engineering is one of the few sectors in which overall productivity has been declining in recent years. The Transport Infrastructure Agency must be seen as an opportunity to develop the sector's client role and other aspects of its activities, which would also help raise the level of productivity in civil and hydraulic engineering.

*Effects on the achievability of the reduction in person-workyears sought under the Government's productivity programme*

The *transport administration's productivity* would be improved when best practices can be taken into common use and resources allocated more efficiently in a large agency than in many small agencies. Under the Government's productivity programme, a reduction of approximately 800 person-workyears must be achieved in the administrative sector of the Ministry of Transport and Communications by 2015. The transport administration reform will help achieve this productivity target.

*Effects on households*

Figures from Statistics Finland show that transport expenditure per household was about EUR 3,000 in 2006, bringing the total for all households in Finland to almost EUR 7.4 billion. Managing disruptive transport situations and providing users with up-to-date information would be easier and more efficient within a single Transport Infrastructure Agency, especially in terms of coordinating road and rail traffic. This would help improve the basis on which transport mode choices are made.

The improved operation of the transport system made possible by establishing the Transport Infrastructure Agency would reduce travel costs. Even a one per cent reduction in costs would produce an annual saving of EUR 74 million.

*Effects on businesses*

The logistics costs of industry and commerce in 2008 totalled EUR 34.7 billion, of which transport costs accounted for some EUR 15.4 billion, i.e. almost half of the total.

Managing disruptive transport situations and providing users with up-to-date information will also benefit industrial and commercial transport. The improved operation of the transport system made possible by establishing the Transport Infrastructure Agency would reduce transport costs. Even a one per cent reduction in costs would produce an annual saving of EUR 150 million.

*Effects on public finances*

The impact on public finances would be especially through the more efficient use of resources. This concerns the financing of transport infrastructure management and public transport in particular. The same funds would produce a more smoothly operating, more effective and safer transport system than under the existing organisational structure.

The overall impact of the transport administration reform on the budget would be minor in the short term. The intention would be to introduce the administration reform within the budget framework agreed in spring 2009, mainly via internal transfers of budget items.

The Transport Infrastructure Agency's activities and infrastructure production would be financed as before, via the budget. In the future, the financing of basic infrastructure management and the scaling of the budget appropriations for it would also take navigation fairway dues, track fees and rail tax into consideration, as well other smaller revenue items related to infrastructure management. Investment in developing the infrastructure network would also be financed via the budget.

The Transport Safety Agency's activities would be financed as before, via the state budget. The sources of finance would include not only direct budget funding but also fee income from customers and tax-like charges.

The operating expenses for the Finnish Road Administration, the Finnish Rail Administration and the Finnish Maritime Administration in the approved budget frameworks for public finances for the years 2010–2013 would be combined into a single Transport Infrastructure Agency operating expenses item. Under the approved budget framework, the overall spending limit for the new Transport Infrastructure Agency's operating expenses item for 2010 amounts to a total of approximately EUR 93.5 million.

The budget submission for 2010 takes account of the fact that the separate items for the operating expenses of the Finnish Vehicle Administration, the Finnish Civil Aviation Authority and the Finnish Rail Agency would be combined into a single item for Transport Safety Agency operating expenses. The overall spending limit for the Transport Safety Agency operating expenses item for 2010 amounts to approximately EUR 38,7 million.

Implementation of the reform would require reconciliation of the initial *non-recurring expenses*, such as telecommunications and different information systems, which would later be specified in more detail, and coverage of the premises, removal and modification work (*to be added to as necessary*).

The Transport Infrastructure Agency's income would be an estimated total of approximately EUR 16 million. The Transport Infrastructure Agency's financing would also need to take into account the track fee income of about EUR 44 million and the navigation fairway dues of about EUR 76 million.

The Transport Safety Agency's income would be an estimated total of approximately EUR 79 million. The Transport Safety Agency's financing would also need to take into account the air transport surveillance fee income of about EUR 6.7 million.

#### **Effects on the activities of public authorities**

The Government has set social effectiveness goals in its draft budget, and the Ministry of Transport and Communications has enlarged on these by defining effectiveness goals for transport networks. These goals would in future clearly apply to the work of the Transport Infrastructure Agency or the Transport Safety Agency rather than being dispersed to among different infrastructure and safety agencies as is presently the case, where the division of responsibilities between the agencies in this regard is not defined. During and after the changeover process, the personnel would need to be provided with support in mapping out their options, drafting development plans and undertaking supplementary and advanced training and re-training.

#### **Effects on personnel**

The larger the agency the easier it is to balance out the workload when the workforce is being reduced through productivity programme measures and retirements, as the work of those departing can be more easily taken care of if the number of staff remaining is still high. For the personnel as a whole, this is a positive aspect of the transport administration reform.

#### **Safety and environmental effects**

All transport agencies are required to ensure that transport is as safe as possible and that the adverse environmental effects are as low as possible.

One particular impact in safety matters is the potential advantage in road safety of learning from the zero tolerance of other modes of transport in regard to traffic fatalities.

The successful implementation of the Government's environmental and energy policy report would be assisted by the existence of a single Transport Infrastructure Agency, as this would allow greater influence over the division of responsibilities between the different transport modes. Putting the report's conclusions into effect would also secure the role proposed for the Transport Safety Agency, of directing and supervising the work of the Transport Infrastructure Agency in transport-related environmental matters and other environmental work within the sphere of transport and communications.

### **Regional development effects**

The Ministry of Transport and Communications commissioned a location study from NetEffect Oy concerning relocation of the Transport Infrastructure Agency and the Transport Safety Agency. The Minister for Transport, **Anu Vehviläinen**, has stated that the two agencies will remain in the Helsinki metropolitan area. The target of relocating 200–400 jobs by 2015 nevertheless remains in place, and the ministry is setting up a working group for this purpose. The working group's brief includes reporting on how certain tasks of the new agencies can be relocated to Rovaniemi and Lappeenranta.

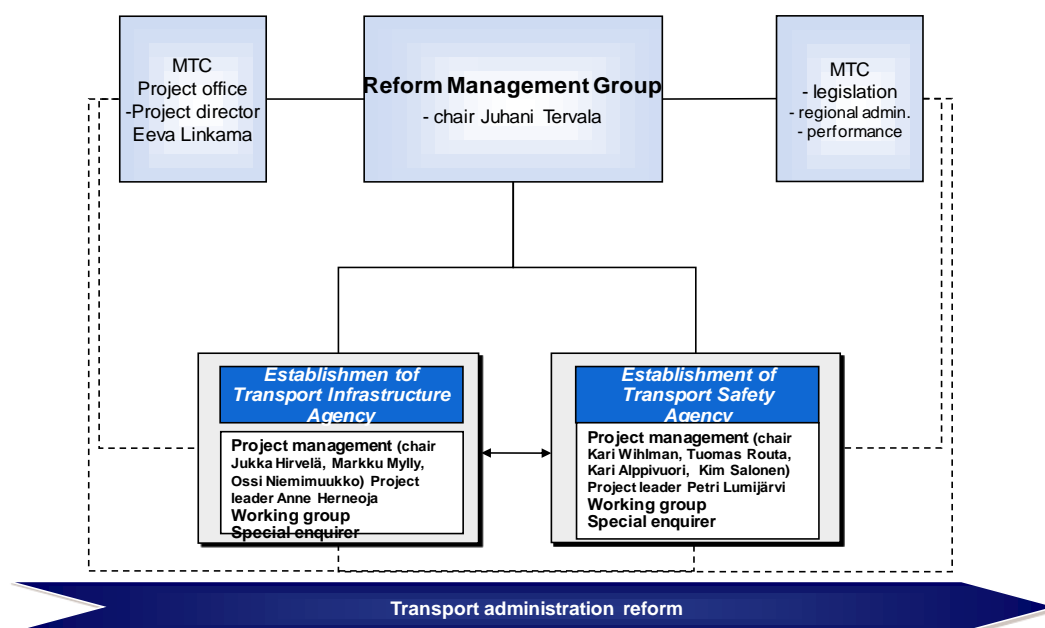
### **Effects on Finland's information society**

The transport administration reform will give a boost to the introduction of ICT tools, making it easier to provide up-to-date information on the transport system and thereby helping households and businesses in their travel and transport plans, especially where vehicle or mode changes are required, as well as creating new business opportunities.

## **6. Further preparation**

On 7 May 2008, the Ministry of Transport and Communications set up a transport administration reform management group and two working groups, and later set up projects for the establishment of a Transport Infrastructure Agency and a Transport Safety Agency.

Director-General Juhani Tervala of the Ministry of Transport and Communications was appointed chairman of the reform management group. Mikko Ojajarvi was appointed as special enquirer for the Transport Infrastructure Agency working group, and Reino Lampinen as special enquirer for the Transport Safety Agency working group. They also performed the role of chairman in their respective working groups. To support the work of these groups, a participation group, a communication group and nine task forces covering the different sectors were also established. About 200 personnel from within the administrative sector of the Ministry of Transport and Communications are actively engaged in the work via the different groups. The projects for establishing the agencies will continue their work after the reform management group's report, which will contain the agency merger report and the draft Government proposal. Most of the task forces will continue their work as sub-divisions of the project groups for establishing the new agencies.



## 7. Views of the personnel, personnel organisations and stakeholders

The *personnel* affected by the transport administration reform were asked for their views, particularly regarding threats and opportunities.

Relocation was perceived to be the biggest threat in the reform; only a very small proportion of the personnel were willing to transfer to work in another locality. Other major concerns were the maintenance of special expertise and resources. It was felt that risks associated with relocation would probably become a reality. A number of opportunities were also perceived, mainly on a personal level in changing jobs and in developing expertise and working careers.

The *personnel organisations* have stated that one of the pre-requirements for introducing the transport administration reform is that nobody should be made redundant as a result of the reform and that the personnel taking up the new posts would retain their present conditions and benefits. The personnel organisations feel that special attention must be given to employee wellbeing and that the personnel must be guaranteed certain special provisions for a period of five years.

The *Transport Infrastructure Agency's stakeholders* were almost unanimous in viewing the establishment of a Transport Infrastructure Agency as necessary and even obligatory. The perceived benefits included adoption of best practices and the efficient use of key resources. The stakeholders also felt that managing transport policy as a whole would be more effective. However, there was concern that railway matters, for instance, would be overshadowed by road transport and that the retention of special expertise in shipping would be jeopardised.



The stakeholders of both agencies raised the subject of possible relocation of the agencies, though a majority feared that the availability of the best experts and customer service would be adversely affected. The difficulty of maintaining links with stakeholders was also felt to be a major threat raised by the merger project. On the other hand, it was stated that “relocation is not be a major concern as long as there are good connections to the relocation site and electronic services are used to an increasing extent”.

Among the *Transport Safety Agency’s stakeholders*, the ministries, the existing safety agencies and Finavia responded as a rule positively or openly to the Transport Safety Agency plan. Certain agencies have not, however, recognised the benefits presented and strongly emphasise the drawbacks and risks of the project. The transport safety agencies, moreover, do not see many opportunities for exploiting synergies, for the more flexible use of personnel or for the development of expertise in multiple fields within a joint agency. Potential transition-period problems were also highlighted.

Some of the organisations representing a single mode of transport responded neutrally to the project and considered the main issues to be that operational and service quality should not suffer and that prices should not rise. Some of the organisations had a clearly negative response to the project and considered that the expertise and services of their own sector would be adversely affected.

# RAPORTTI

## 1. Johdanto

### 1.1. Virastonselvityksen lähtökohta

Liikennehallinnon virastouudistuksen pääperiaatteet on sisällytetty selvitysmiesten valmistelemaan väliraporttiin, jonka hankkeen johtoryhmä hyväksyi yksimielisesti kokouksessaan 13.10.2008.

Väliraportti/pääperiaatteet käsiteltiin liikenne- ja viestintäministeriön johdon kannanottojen jälkeen hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmässä (HALKE) 18. ja 26.11.2008.

HALKE puolsi virastohankkeen valmistelutyön jatkamista siten, että:

- Virastojen muodostamisessa sovelletaan virastouudistuksen johtoryhmän väliraportissa esitettyjä pääperiaatteita, jotka tarkentuvat työn aikana. Jatkovalmistelu kattaa mm. virastouudistuksen toteuttamiseksi tarpeellisen hallituksen esityksen ja vuoden 2010 talousarvioesityksen valmistelun sekä uusien virastojen organisaatorakenteen hahmottelun. Henkilöstön asemaa koskevia periaatteita virastouudistuksessa tarkennetaan yhteistyössä henkilöstön ja henkilöstöjärjestöjen kanssa.
- Väylävirasto ja liikenteen turvallisuusvirasto aloittavat toimintansa 1.1.2010.

- Virastojen mahdollisista sijoituspaikoista tehdään valtiovarainministeriön julkaiseman alueellistamisen käsikirjan mukaiset sijoittamisselvitykset vuoden 2009 helmikuun loppuun mennessä. Sijoittamisselvitykset teetetään valtionhallinnon ulkopuolisilla konsulteilla.

Tähän virastoseelvitykseen on koottu johtoryhmän väliraportin laatimisessa käytettyä taustaineistoa ja selostettu väliraporttiin kirjattua tarkemmin raportin ehdotuksia ja myös muita raportissa esitettyjä asioita. Väliraportin olennaiset osat on sisällytetty tähän selvitykseen.

Virastoseelvityksen tarkoituksena on koota aineistoa uusien virastojen perustamisen edellyttämää hallituksen esitystä varten ja koota yhteen virastouudistuksen valmistelun tärkeimmät vaiheet. Selvitys toimii etenkin ennen virastojen käynnistämistä myös käsikirjana hankkeessa työskenteleville. Siinä tarkoituksessa sitä voidaan käyttää myös vielä vuonna 2010 virastojen strategisen suunnittelun yhteydessä. Lisäksi selvitys valottaa eri liikennemuotoja edustavien virastojen henkilöstölle toisten samaan virastoon yhdistettävien virastojen tehtäviä, kansainvälistä toimintakehikkoa, lainsäädäntöä, turvallisuus- ja ympäristötilannetta jne.

Selvityksen sisältörakenne on mahdollisimman pitkälle sama kuin hallituksen esityksissä käytettävä rakenne.

*Virastoseelvitys on selvitysmiesten kokoama. Virastoselevitystä on käsitelty molemmissa selvitysryhmissä ja selvitysryhmien esittämät näkemykset on otettu huomioon. Virastohankkeen johtoryhmä ei ole ottanut selvitykseen kantaa.*

## **1.2. Hallitusohjelman ja ministerityöryhmien linjaukset**

Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa todetaan seuraavaa:

*”Hallitus selvittää väylävirastojen yhdistämisestä väylänpidon tuottavuudelle koituvia etuja ottaen huomioon merenkulun erityistarpeet.”*

Tämän mukaisesti ja sitä laajentaen HALKE päätti 8.5.2008 käynnistää väylävirasto- ja turvallisuusvirastoseelvitykset.

Hanke on mainittu myös vuoden 2009 talousarvioesityksessä:

*”Liikenteen toimialalla ylläpidetään ja kehitetään liikenneyhteyksiä kilpailukyvyyn ja hyvinvoinnin turvaamiseksi ja parantamiseksi. Toimialalla tulee samalla mahdollistaa turvallinen sekä ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävä liikkuminen ja kuljettaminen. Ministeriön hallinnonalan harjoittamaa liikennepolitiikkaa toteutetaan liikenneväylien sekä liikenteen palvelujen palvelutasoa ylläpitämällä ja kehittämällä sekä vaikuttamalla muiden viranomaisen ja sidosryhmien toimiin, joilla on merkitystä liikennepolitiikalle. Eri liikennemuotojen tulee yhdessä muodostaa tehokas ja toimiva liikennejärjestelmä.*

*Liikennehallintoa kehitetään. Väylävirastojen yhdistämistä väylävirastoksi ja liikennealan turvallisuusvirastojen ja väylävirastojen turvallisuustoimintojen yhdistämistä turvallisuusvirastoksi koskevat selvitykset laaditaan 2009 kevääseen mennessä. Taivotteena on tehdä ehdotus virastojen uudelleen organisoinnista siten, että väylä- ja turvallisuusvirasto voivat aloittaa toimintansa vuoden 2010 alusta. Merenkululaitoksen sisäinen tuotanto järjestetään uudelleen vuoteen 2010 mennessä.”*

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan TALPON 17.6.2008 tekemä ja myös talousarviossa mainittu päätös Merenkululaitoksen sisäisen tuotannon eriyttämisestä sitä varten perustettavaan valtionyhtiöön vuoden 2010 alusta liittyy myös virastohankkeeseen ja vaikuttaa perustettavien virastojen tehtäviin, rakenteisiin ja resursseihin.

## **2. Nykytila**

### **2.1. Ministeriön ja nykyisten virastojen roolit**

Liikenne- ja viestintäministeriön tehtävät jakautuvat toimintaan osana valtioneuvostoa, EU -tehtäviin sekä hallinnonalan ohjaukseen. Ministeriön rooli hallinnonalan toiminnan ohjaajana, strategina, päätöksentekijänä ja yhteistyön osapuolena tähtää siihen, että liikennejärjestelmän toimivuus ja palvelukyky kehittyvät, liikennejärjestelmän turvallisuus parane, liikenteen ympäristöhaittoja rajoitetaan sekä toimialan ja virastojen toiminnan vaikuttavuus ja tuottavuus parane. Ministeriön kautta toteutetaan myös poliittisen päätöksentekijän, eduskunnan ja hallituksen tahtoa. Virastojen roolina on toteuttaa tätä poliittista tahtoa operatiivisella tasolla.

Hallinnonalan ohjauksessa ministeriö keskittyy strategiseen liikennepolitiikkaan ja sen toimeenpanoon lainsäädännön, toimintalinjojen asettamisen, talouden ohjauksen, tulosohtjauksen ja yhteistyön keinoin. Ministeriö asettaa virastoille tulostavoitteet osana koko liikennepolitiikan tavoitteistoa.

Virastot vastaavat liikennepolitiikan täytäntöönpanosta. Päätöksenteon pohjana oleva valmistelu- ja asiantuntijatyö tehdään pääosin virastoissa. Toiminta- ja taloussuunnitelmien sekä talousarvioehdotusten laadinnan aikataulu määrittää strategiaprosessin ajoituksen sekä ministeriössä että virastoissa.

### **2.2. Eri liikennemuotojen merkityksestä liikennejärjestelmässä**

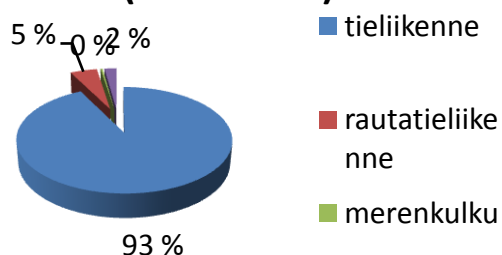
Liikenne palvelee yhteiskuntaa huolehtien ihmisten ja tavaroiden kuljettamisesta. Liikennejärjestelmässä olennaisia ovat lähtö- ja määräpäiden väliset matka- ja kuljetusketjut, joita infrastruktuuri, liikennöintipalvelut ja ajoneuvot palvelevat. Liikennejärjestelmää voidaan arvioida mm. yhdistävyyden, liikkumisen sujuvuuden, matka-ajan, sosiaalisen kestävyvyyden, hinnan, turvallisuuden, ympäristövaikutusten, alueellisten vaikutusten, liikennejärjestelmän taloudellisuuden ja Suomen kansainvälisen kilpailukyvyn näkökulmista.

Eri liikennemuotojen tulee yhdessä muodostaa tehokas ja toimiva liikennejärjestelmä kansalaisten ja elinkeinoelämän käyttöön.

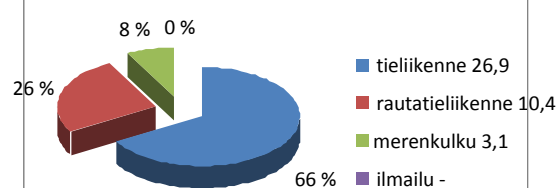
Liikennemuotojen liikenne- ja kuljetussuoritteet sekä suhteelliset osuudet kotimaan ja kansainvälisestä liikenteestä vuonna 2007 käyvät ilmi seuraavasta taulukosta ja seuraavista graafisista esityksistä:

Liikennemuoto	Kotimaan liikenne				Kansainvälinen liikenne			
	henkilöliikenne		tavaraliikenne		henkilöliikenne		tavaraliikenne	
	mrd. hkm	%	mrd. tkm	%	milj. matkaa	%	milj. tonnia	%
tieliikenne	72,2	93,3	26,9	66,6	23,0	45,1	7,6	6,9
rautatieliikenne	3,8	4,9	10,4	25,7	0,4	0,8	9,9	9,0
merenkulku	0,1	0,1	3,1	7,7	16,0	31,4	91,8	83,9
ilmailu	1,3	2,2	-	-	11,6	22,7	0,1	0,1
<b>yhteensä</b>	<b>77,4</b>	<b>100</b>	<b>40,4</b>	<b>100</b>	<b>51,0</b>	<b>100</b>	<b>113,2</b>	<b>100</b>

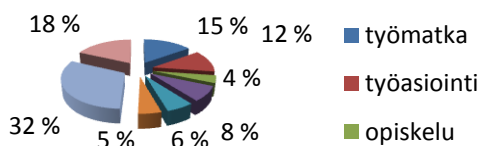
**Kotimaan henkilöliikenne  
(henkilökm)**

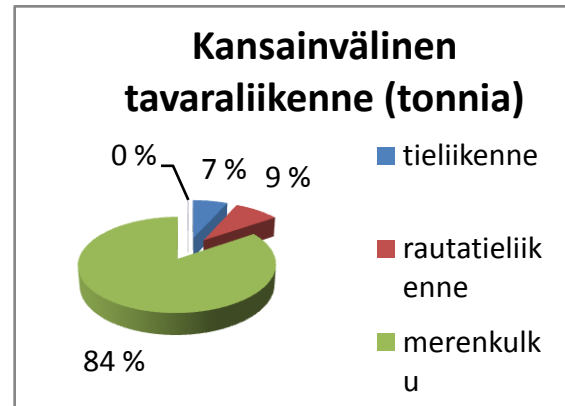
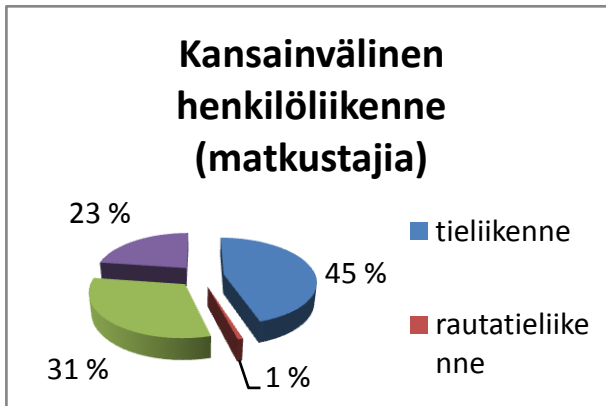


**Kotimaan tavaraliikenne  
(mrd. tonnkm)**



**Päivittäisten  
henkilöautomatkojen  
suoriteosuudet**





Tieliikenteen ja erityisesti henkilöautoliikenteen osuus nykyisessä yhdyskuntarakenteessa on väestömäärään nähden suuri, mikä asettaa suuria haasteita ilmastomuutoksen hillinnässä ja liikenneturvallisuuden parantamisessa.

Rautatieliikenne on liikennejärjestelmässä henkilöliikenteen runkoyhteyksien tarjoaja sekä valtakunnallisesti että pääkaupunkiseudun joukkoliikenteessä. Rautatieliikenteen rooli Suomen tavaraliikenteessä on vahvojen tavaravirtojen kuljettaminen. Rautatietavaraliikenteen osuus on kansainvälisesti korkea. Venäjän tuonti-, vienti- ja transitoliikenteen osuus rautatietavaraliikenteestä on n. 40 %.

Merenkulun ja ilmailun merkitys Suomelle korostuu maantieteellisistä syistä. Suomi on maa-liikenteen osalta saaren kaltaisessa asemassa muihin EU-maihin nähden. Tieyhteydet näihin ovat käytävissä vain Pohjois-Ruotsissa tai autolauttojen kautta. Rautatieyhteyden käyttämistä Ruotsiin hankaloittaa eri raideleveys.

Meriliikenne on erityisesti ulkomaankaupan tavarankuljetuksissa Suomelle ratkaisevan tärkeää – yli 80 % Suomen ulkomaankaupan kuljetuksista tapahtuu meritse. Kuljetukset tapahtuvat yli 50 sataman kautta, joista 23:een annetaan jäänmurtoapua. Valtaosa kuljetuksista on vähintään kahden liikennemuodon kuljetusketjuja. Noin 100 milj. tonnin vuosittaisista kuljetuksista yli puolet on bulk-kuljetuksia ja 12 % tavarosta kulkee konteissa. Oman ulkomaankauppamme lisäksi Suomen satamien kautta tapahtuu transitokuljetuksia yli 8 milj. tonnia. Saimaan kanavan kautta kuljetetaan noin 2 miljoonaa tonnia tavaraa, joka vastaa noin 2 % merenkulun tavaraliikenteestä. Sisävesikuljetukset ja rannikkokuljetukset suomalaisten satamien välillä ovat vuosittain noin 6 milj. tonnia.

Suomen ja ulkomaiden välillä kuljetetaan meritse vuosittain noin 16 milj. matkustajaa lähinnä Ruotsin ja Viron liikenteessä. Pääosa, lähes 60 % matkusti Suomen ja Ruotsin välisessä liikenteessä. Viron osuus liikenteestä oli 37 %. Henkilöliikenteestä pääosa on risteilyliikennettä tai huvimatkoja Tallinnaan tai Tukholmaan.

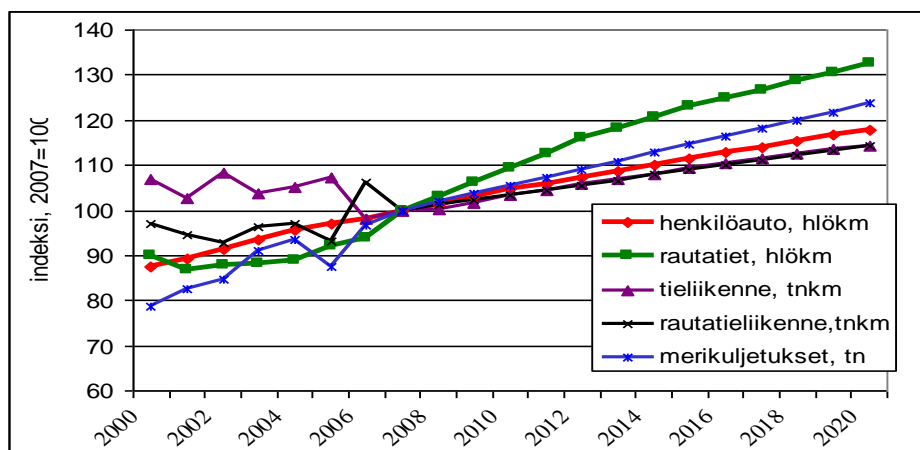
Ilmaliikenteen tärkeyttä lisää, että Suomi on tiettyjä keskittymiä lukuun ottamatta harvaan asuttu ja myös maan sisäiset etäisyydet ovat pitkiä. Pitkillä matkoilla lentoliikenteelle ei ole järkevää vaihtoehtoa. Lentoliikenne on laajassa ja harvaan asutussa maassa myös eri alueiden kilpailukyvyn kannalta tärkeää.

Pitkistä ulkomaanmatkoista 75 % tehdään lentäen. Matkoista pääosa liittyy matkailuun. Lentoliikenne on kuitenkin olennaisen tärkeää myös teollisuustuotannon viennin kannalta. Suomen vientituotanto on sivussa pääasiallisista markkina-alueista. Vienti edellyttää markkinointia, myyntiä, neuvotteluja ja muita henkilökohtaisia yhteydenpitoja, jotka ovat mahdollisia vain lentoliikenteen avulla.

Tavarankuljetukset lentoliikenteessä ovat *määrällisesti* vähäiset. Saksassa on kuitenkin laskeutu, että lentoliikenteen tavarankuljetusten *arvo* on noin 40 % kaikkien tavarankuljetusten arvosta. Asiaa ei ole tutkittu Suomessa, mutta on syytä uskoa, että myös Suomessa lentorahdin merkitys kuljetettavien tavaroiden arvon suhteen on korkea.

### 2.3. Henkilö- ja tavaraliikenteen kehitys maa- ja vesiliikenteessä

Henkilö- ja tavaraliikenteen kehitys maa- ja vesiliikenteessä vuosina 2000–2020 (2007=100) on esitetty alla olevassa kaaviossa. Kaikkien liikennemuotojen suoritteiden ennustetaan kasvavan, mutta eri liikennemuotojen kasvu muuttuu siten, että rautateiden henkilöliikenne kasvaa eniten ja tieliikenne vähiten.



Tulevan kehityksen arviot perustuvat vakaaseen talouskasvuun sekä öljyn hinnan kehitykseen. Arvioissa ei ole otettu huomioon mm. ilmastopolitiikan vuoksi mahdollisesti käyttöön otettavien keinojen kuten liikenteen hinnoittelun tai joukkoliikenteen resurssien olennaisen lisäämisen vaikutuksia. Nämä, samoin kuin polttoaineen hinta tai liikkumiskäyttäytymisen muuttaminen kestäviä kulkutapoja suosivaksi saattavat muuttaa kehitysarvioita huomattavasti.

Rautateiden henkilöliikenne on 2000-luvulla kasvanut vuosittain keskimäärin 3 % ja kasvun arvioidaan jatkuvan samana vielä 2010-luvun taitteen ohi hidastuen jonkin verran 2010-luvulla. Henkilöautoliikenne on 2000-luvulla kasvanut 1–2 % vuodessa. Kasvun arvioidaan lähivuosina jatkuvan vajaan kahden prosentin vuosivauhdilla hidastuen myöhemmin noin 1 prosenttiin. Henkilöliikenteessä matkojen määrä henkilöä kohden ei ole juurikaan muuttunut, joten henkilökilometrien kasvu on johtunut matkojen pidentymisestä.

Tavaraliikenteen vuosittaiset vaihtelut ovat olleet varsin suuria sekä maanteillä että rautateillä. Tavaraliikenne on selvästi alkanut kasvaa kansantuotteen kasvua hitaammin. Kaikissa liikennemuodoissa kasvun arvioidaan kuitenkin jatkuvan. Maaliikenteen kasvuksi arvioidaan lähi-

vuosina noin prosentti vuodessa hidastuen kauden lopulla noin puoleen prosenttiin vuodessa. Meriliikenteen sen sijaan arvioidaan kasvavan varsin tasaisesti aluksi 1,5–2 % vuosittain.

## **2.4.Liikenteen infrastruktuuri**

Liikenteen infrastruktuurin muodostavat tiet ja radat laitteineen, meri- ja sisävesiväylät laitteineen, lentoasemat ja muut lentopaikat laitteineen, lennonvarmistuskeskukset sekä terminaalit (satamat, matkakeskukset, rautatieasemat ym.). Liikenteen infrastruktuuriin kuuluvat myös yhä älykkäämmiksi kehittyvät liikenteenohjausjärjestelmät. Valtion liikenneinfrastruktuurin arvoksi on arvioitu noin 18 miljardia euroa.

Väylävirastot hallinnoivat, hoitavat, ylläpitävät ja kehittävät liikenne- ja viestintäministeriön ohjauksessa valtion liikenneväyliä ja niiden liikenneoloja sekä liikenteen palveluja kansalaisten, elinkeinoelämän ja alueiden tarpeisiin osana liikennejärjestelmää. Valtion liikelaitos Finavia (Ilmailulaitos) hallinnoi ja kehittää pääosaa lentopaikkaverkostosta. Virastojen ja Finavian tehtävänä on lisäksi edistää toimialansa kehitystä ja huolehtia oman alansa tutkimus-, kehittämis- ja asiantuntijatehtävistä sekä toimialansa kansainvälisestä yhteistyöstä. Toiminnassaan virastot ovat yhteistyössä eri viranomaisten ja sidosryhmien kanssa.

Suomen yhdyskuntarakenne on eurooppalaisen ja myös pohjoismaisen mittapuun mukaan hajanainen. Maa on melko kattavasti asuttu. Väestöstä 60 % asuu kaupunkimaisissa kunnissa, mikä eurooppalaisittain on vähän.

Hyvät liikenneyhteydet ovat yritysten sijaintipäätösten kriteerien kärjessä. Suomen pitkät kuljetusmatkat kilpailijamaihinsa verrattuna ovat kuljetusintensiivisten elinkeinoelämän sektoreiden kilpailukyvyllä tietty rasite ja väylänpitäjille haaste.

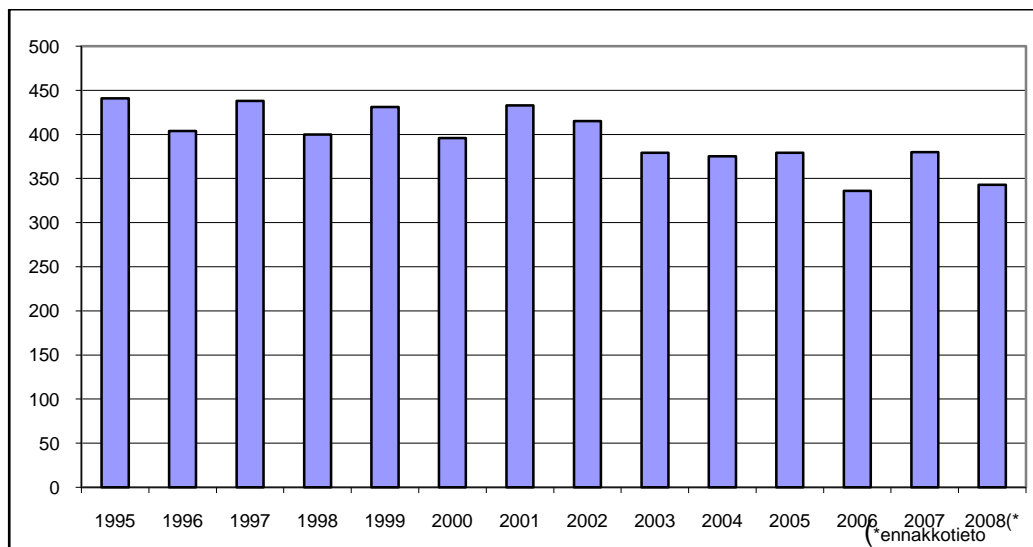
## **2.5.Liikenteen turvallisuus**

### **2.5.1. Tieliikenteen turvallisuus**

*Tieliikenteen turvallisuuden tila vuonna 2007*

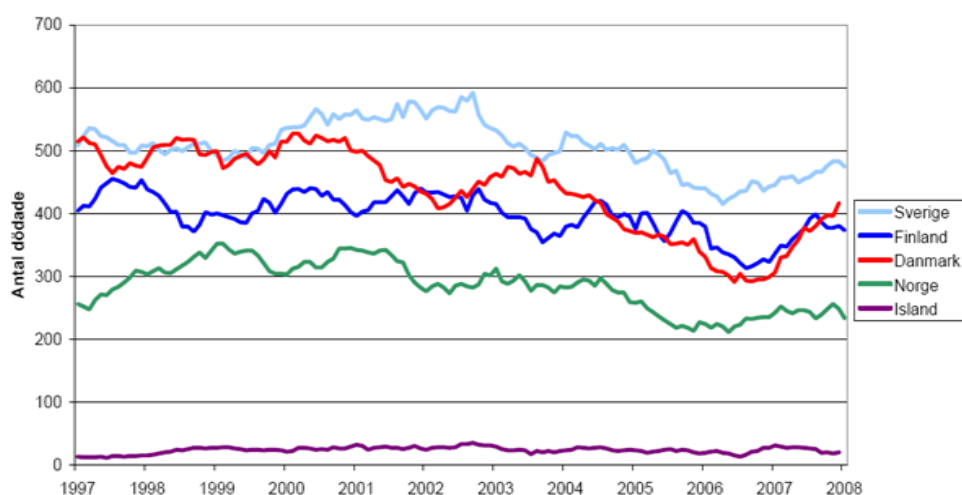
Vuonna 2007 (2006 suluissa) liikenteessä kuoli 380 henkilöä (336). Vuonna 2008 kuoli ennakkotietojen mukaan 343 henkilöä.





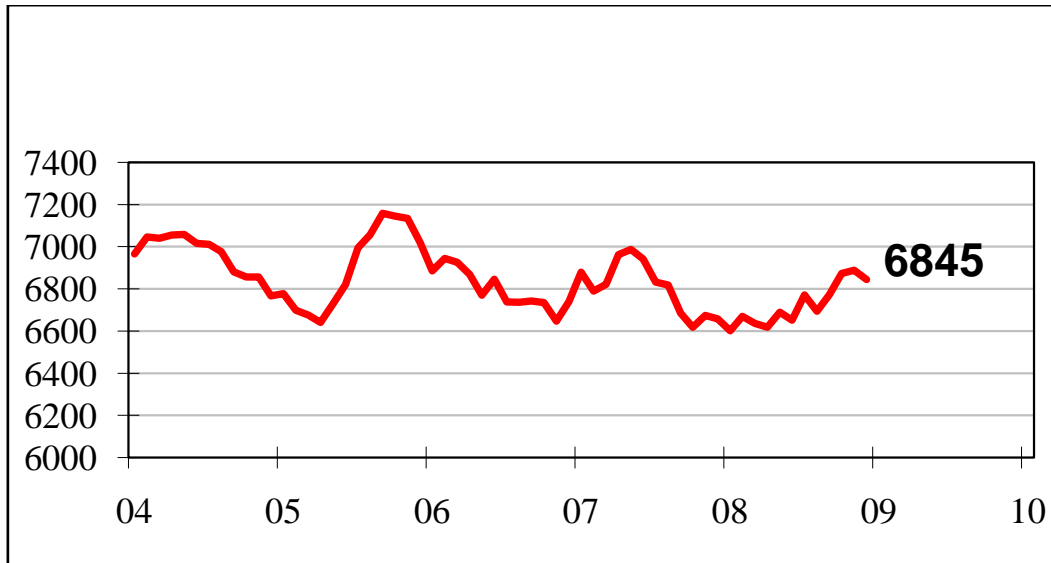
Myös muissa Pohjoismaissa on havaittavissa vastaavaa käännettä huonompaan. Suomen aiempi hyvä liikenneturvallisuustilanne on heikentynyt etenkin suhteessa moniin muihin maihin, missä turvallisuutta on pystytty parantamaan merkittävästi.

Suomi on tieliikenneonnettomuuksissa mitaten tippunut eurooppalaisessa liikenneturvallisuusvertailussa kymmenennelle tilalle. Liikennekuolemien määrä 380 tarkoittaa 72 kuolemaa miljoonaa asukasta kohden. Parhaissa EU-maissa vastaavat suhdeluvut vuodelta 2007 olivat Hollanti 43, Englanti 50 ja Ruotsi 52.



*Liikennekuolemat (12 kk:n liukulukuna) Pohjoismaissa vuosina 1997–2008.*

Henkilövahinkoihin johtaneiden onnettomuuksien määräksi muodostui vuonna 2008 yhteensä 6843 tapausta (6657 vuonna 2007). Muutos on kielteinen, joskin pieni. Kausivaihtelu käy ilmi alla olevasta kuvaajasta.



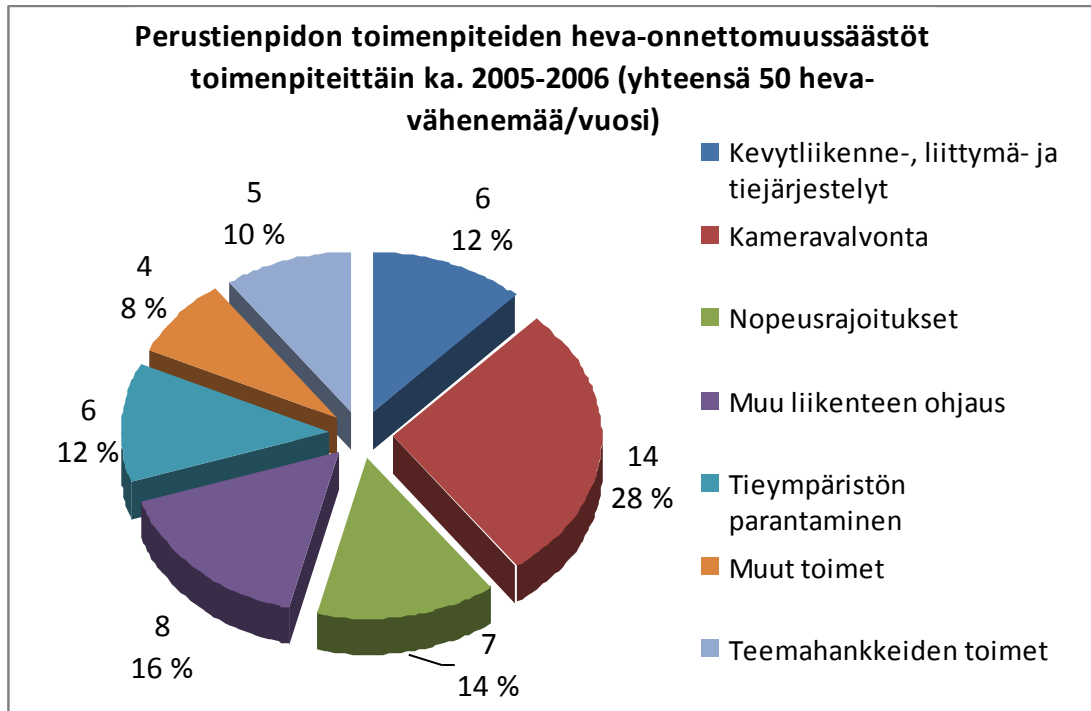
Maanteillä kuoli vuonna 2007 liikenneonnettomuuksien seurauksena 283 henkilöä (251; vuoden 2008 ennakkotieto: 225 kuollutta). Kokonaismäärä on 74 % kaikista Suomessa tieliikenteessä kuolleista. Noin neljäkymmenen liikennekuoleman lisäys on kohdentunut maanteille, kun katuverkolla ja yksityisteillä määrä on pysynyt entisellä tasolla.

#### *Tiehallinnon liikenneturvallisuutta parantavat toimet*

Liikenneturvallisuuden parantaminen on tärkeä osa Tiehallinnon toimintaa ja tienpidon tulostavoitteita. Turvallisuutta ylläpidetään liikenneväylien hoidolla ja ylläpidolla sekä nopeusrajoitusjärjestelmällä ja parannetaan pienillä perustienpidon investoinneilla ja isoilla tieverkon kehittämishankkeilla. Perustienpidossa turvallisuutta parantavia toimenpiteitä ovat mm. kevyen liikenteen ja liittymien järjestelyt, tieympäristön pehmentäminen, tievalaistus, keski- ja reunaviivamerkinnot, nopeudensääntely, liikennemerkit ja muu ohjaus, talvihoito sekä keli- ja liikennetiedotus. Yhteistyössä poliisin kanssa on varustettu tieosuuksia automaattisen nopeusvalvonnan laitteistoilla. Lisäksi tiepiirit osallistuvat mm. liikennejärjestelmäsuunnitteluun ja kuntien liikenneturvallisuussuunnitteluun. Turvallisuustiedotusta hoidetaan sekä tiehallinto- lähtöisesti että yhdessä muiden vastuutahojen kanssa.

Perustienpidossa turvallisuutta parantavat toimet painottuvat selvästi edullisimpiin tienpito-toimiin. Vuonna 2007 esimerkiksi täristäviä keski- ja reunaviivoja tehtiin lähes 2 500 tiekilometrille ja automaattista nopeusvalvontaa rakennettiin yli 500 km:lle.

Viime vuosina kameravalvonta, nopeusrajoitukset ja muu liikenteen ohjaus on tuottanut noin 60 prosenttia liikenneturvallisuusvaikutuksista. Rahoitus ei riittänyt etenkin ns. alueellisiin investointeihin, joilla olisi voitu poistaa rakenteellisia turvallisuusongelmia ja vastata lisääntyvän liikenteen tai laajenevan maankäytön tarpeisiin. Keskikaiteita pääteiden kohtaamisen onnettomuuksien vähentämiseksi ei myöskään ole juuri pystytty toteuttamaan.



Vuoden 2007 tienpitotoimilla, perustienpidolla ja isoilla investoinneilla arvioitiin ehkäistävän ennalta yhteensä kaikkiaan 58,5 henkilövahinkoihin johtavaa onnettomuutta, joista

- perustienpidolla 51,5 henkilövahinko-onnettomuutta, ja
- isoilla investoinneilla 7,0 henkilövahinko-onnettomuutta.

Liikenne- ja viestintäministeriön Tiehallinnolle asettama tienpitotoimilla toteutettava liikenneturvallisuustavoite (perustienpidolla 46 ja isoilla investoinneilla 5) saavutettiin.

Laskennalliset turvallisuusvaikutukset eivät näy suoraan liikenneonnettomuustilastoissa, koska yksittäinen onnettomuus ei ole pelkästään tienpidon toimista kiinni. Jo pelkästään lisääntynyt liikenne lisää yleensä liikenneonnettomuuksien määrää.

#### *Ajoneuvohallintokeskuksen liikenneturvallisuutta parantavat toimet*

Hiljattain laaditun tutkimusraportin mukaan (liikenneturvallisuustyön arviointi; VTT, 2006) Ajoneuvohallintokeskuksen toimialaan kuuluvilla liikenneturvallisuustoimilla voidaan vähentää liikennekuolemia vähintään samassa määrin kuin tienpitotoimilla. Tutkimuksen mukaan ne Ajoneuvohallintokeskuksen tehtävät, joista jonkinlainen arvio kyetään tekemään, vähentävät liikennekuolemia noin 300:lla vuodessa.

Raportin mukaan Ajoneuvohallintokeskuksen toiminnoista liikenneturvallisuuteen vaikuttavat eniten kuljettajaopetus ja -tutkinnot sekä ajoneuvojen tekniset vaatimukset. Liikenne- ja viestintäministeriön Ajoneuvohallintokeskukselle asettamista liikenneturvallisuuden vaikuttavuustavoitteista suurin osa liittyykin kuljettajakoulutukseen ja -tutkintoihin sekä ajoneuvojen katsastustoimintaan.

Ajoneuvohallintokeskuksen perustehtäviin kuuluva tieliikenteen rekisterien ylläpito on myös monien liikenneturvallisuustoimenpiteiden edellytys, vaikka rekistereillä ei olekaan suoraa liikenneturvallisuusvaikutusta. Esimerkiksi liikenteen valvontaa olisi mahdotonta toteuttaa ilman Ajoneuvohallintokeskuksen rekisteritietoja. Kattava liikenteen valvonta on yksi tehokkaimmista tunnetuista liikenneturvallisuustoimenpiteistä.

VTT:n raportin mukaan Ajoneuvohallintokeskuksen tehtäviin sisältyy myös suuri liikenneturvallisuuspotentiaali. Erilaisilla kehitystoimenpiteillä, joihin Ajoneuvohallintokeskus voi osallistua vaikuttaa, voitaisiin tutkimuksessa esitetyn arvion mukaan säästää 75–100 kuolemaa vuodessa. Suurin vaikutus olisi autokannan uusiutumisen nopeuttamisella, ajokorttiseuraamusjärjestelmän kehittämisellä ja turvavyömuistuttimilla.

Jos tarkastellaan Ajoneuvohallintokeskuksen toimia liikenneturvallisuuden edistämiseksi ottaen lähtökohdaksi esim. liikenneturvallisuutta koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen (9.3.2006) edellyttämät tärkeimmät käytännön toimet, niin Ajoneuvohallintokeskuksella on merkittävä rooli useassa toimenpiteessä. Ajoneuvohallintokeskuksen vastuut kohdistuvat valtioneuvoston esittämästä seitsemästä toimenpiteestä neljään seuraavasti:

*Nopeuksien hallinnan kehittäminen lisäämällä automaattista valvontaa, selvittämällä kunnallisen valvonnan mahdollisuus, tarkistamalla nopeatraajoituksia ja alentamalla puuttumiskynnystä.*

Ajoneuvohallintokeskus on osallistunut automaattisen nopeusvalvonnan edellyttämien tietojärjestelmien kehittämiseen ja nollatoleranssin kokeiluun automaattisen nopeusvalvonnan yhteydessä.

*Päihdeonnettomuuksien vähentäminen liikennevalvontaa kehittämällä, alkolukon käytön laajentamisella ja mikäli mahdollista määräämällä alkolukko pakolliseksi toistuvaan rattijuopumukseen syylistyneille.*

Ajoneuvohallintokeskus on osallistunut alkolukkokokeilun läpivientiin ja ottanut kokonaisvastuun alkolukkouudistuksesta sen vakinaistamisen jälkeen.

*Ammattikuljettajien onnettomuuksien vähentäminen raskaan liikenteen valvontaa tehostamalla, ammattipätevyyttä ja koulutusta tehostamalla sekä työterveyshuoltoa kehittämällä.*

Ajoneuvohallintokeskus on keskeinen toimija kuljettajien ammattipätevyyteen liittyvissä uudistuksissa. Ajoneuvohallintokeskus vastaa mm. uusista kuljettajien ammattipätevyyden tutkinnoista yhdessä opetusviranomaisten kanssa sekä hyväksyy koulutusohjelmat ja valvoo koulutusta. Myös taksinkuljettajien koulutukseen suunniteltujen uudistusten viranomaisvastuu on pitkälti Ajoneuvohallintokeskuksella.

*Kuljettajaopetuksen ja ajokorttiseuraamusten tehostaminen uudistamalla kuljettajakoulutusta, parantamalla moottoripyöräilyn ajo-opetusta ja ottamalla käyttöön ns. virhepistejärjestelmä.*

Ajoneuvohallintokeskus on uudistanut moottoripyörätutkinnon ja osallistunut mopokoulutuksen ja -tutkinnon uudistamistyöhön. Samoin Ajoneuvohallintokeskus osallistuu aktiivisesti

mahdollisen ajokorttien virhepistejärjestelmän kehittämiseen yhteistyössä liikenne- ja viestintäministeriön kanssa.

*Liikenneturvan rooli liikenneturvallisuuden kehittämisessä*

Liikenneturva on liikenteen alalla toimivan 57 järjestön keskusjärjestö. Se ei ole virasto, mutta se saa kuitenkin pääosan (yli 90 %) toimintansa rahoituksesta sosiaali- ja terveysministeriön päätöksen nojalla liikennevakuutusmaksuihin sisältyvästä liikenneturvallisuusmaksuosuudesta.

Liikenneturva toteuttaa sille laissa määriteltyä tiedotus-, koulutus- ja valistustehtävää, ja sen tavoitteena on vaikuttaa ihmisten liikennekäyttäytymiseen. Liikenneturva huolehtii ennaltaehkäisevästä liikennevalistuksesta tiedottamalla, kampanjoimalla, tukemalla eri ikäryhmien liikennekasvatusta sekä kouluttamalla kuljettajia. Liikenneturva hankkii tutkimustietoa työssä tueksi.

Liikenneturva pyrkii tavoittamaan kaikki ikä- ja tienkäyttäjärühmät. Tärkeitä aihealueita Liikenneturvan työssä ovat mm. turvalaitteiden käytön edistäminen ja alkoholionnettomuuksien vähentäminen. Liikenneturva osallistuu myös koulujen turvallisuussuunnitelmien kehittämiseen, alueellisiin kampanjoihin ja koulutukseen jalankulun pyöräilyn ja mopoilun vaaratilanteiden välttämiseksi, liikenteen valvonnasta tiedottamiseen ajonopeuksien hillitsemiseksi ja alan tilastoyhteistyöhön sekä liikenneturvallisuuden seurannan kehittämiseen.

*Arvio tieliikenteen turvallisuuden lähivuosien kehityksestä*

Tieliikenteen turvallisuus Suomessa heikkeni vuonna 2007. Vuonna 2008 puolestaan turvallisuus parani: ennakkotietojen mukaan liikennekuolemien määrä väheni 380:stä vuonna 2007 343:een vuonna 2008. Tuolloin liikenneturvallisuus oli liikennekuolemien määrällä tarkasteltuna hieman 2000-luvun alun tason alapuolella. Meneillään oleva taloudellinen lama vaikuttaa aikaisempien kokemusten perusteella liikenneturvallisuutta parantavasti. Valtioneuvoston vuodelle 2010 asettamaa tavoitetta alittaa 250 liikennekuolemaa ei kuitenkaan olla saavuttamassa.

## 2.5.2. Merenkulun turvallisuus

Merionnettomuudet vuosina 2000 - 2007								
Onnettomuuden laji	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Karilleajo	22	19	18	17	12	18	26	14
Yhteentörmäys	11	6	7	11	5	4	5	5
Törmäys siltaan tms.	6	6	6	4	8	7	10	3
Teknillinen vaurio	-	-	-	9	3	-	-	2
Vuoto, kaatuminen yms.	3	3	1	-	-	1	2	1
Tulipalo, räjähdys	-	-	-	-	2	2	2	2
Lastivaurio	4	4	2	1	-	1	-	2
Muu vahinko	3	9	9	2	6	-	5	2
<b>Yhteensä</b>	<b>49</b>	<b>47</b>	<b>43</b>	<b>44</b>	<b>36</b>	<b>33</b>	<b>50</b>	<b>31</b>

Vesiliikenteessä menehtyi 54 henkilöä vuonna 2007. Luku on Tilastokeskuksen tekemästä kuolinsyytilastosta. Vuoden 2008 lukua ei vielä ole saatavissa, mutta lieenee hieman pienempi.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Sijoitus Paris MOU -vähiten pysäytettyjen listalla	3	7	6	1	3	

Suomen satamissa käyviä ulkomaalaisia aluksia pysäytettiin kahdeksan kappaletta (v. 2006 kuusi), kolme Suomenlahden, yksi Saaristomeren, kolme Pohjanlahden ja yksi Järvi-Suomen tarkastusyksikön toimesta. Ulkomailla pysäytettyjä suomalaisia aluksia on kirjattu Paris MOU -järjestelmän mukaan kolme (2006 neljä).

### *Merenkulkulaitoksen meriturvallisuutta parantavat toimet kokonaisuutena*

#### *Alusliikenteen valvonta ja ohjaus*

Alusliikenteen valvonnalla ja ohjauksella voidaan luoda pysyviä liikennesääntöjä, joilla lisätään liikenteen ennustettavuutta ja ehkäistään vaaratilanteita sekä ohjataan alusliikennettä aktiivisin toimenpitein. Valtiot voivat perustaa aluevesilleen pakollisia liikenteenohjausjärjestelmiä kansallisella lainsäädännöllä. Rannikkovaltiot voivat lisäksi IMO:n valtuutuksella perustaa kansainvälisille vesialueille pakollisia ilmoittautumis- ja reittijakojärjestelmiä. Aluksia ja niiden lasteja on lisäksi mahdollista seurata tietojärjestelmiin kerättävän, alusten ilmoitukseen perustuvan tiedon avulla.

#### *Suomen aluevesillä ylläpidettävä alusliikennepalvelu (VTS)*

VTS perustuu Suomen aluevesillä alusliikennepalvelulakiin (623/2005) ja liikenne- ja viestintäministeriön tekemään alusliikennepalvelun perustamispäätökseen. Alusliikennepalvelulailla on pantu pääosin täytäntöön alusliikenteen valvontaa koskeva EU:n alusliikenteen valvontadirektiivi ja laissa on huomioitu kansainvälisen merenkulkujärjestön IMO:n suositukset alusliikennepalveluista ja alusliikenneohjaajien koulutuksesta.

Alusliikennepalvelun tarkoituksena on alusliikenteen turvallisuuden ja tehokkuuden lisääminen sekä alusliikenteestä ympäristölle aiheutuvien haittojen ehkäiseminen. Aluksille annetaan tiedotuksia muusta liikenteestä, sää- ja jääolosuhteista sekä vedenkorkeudesta, väyliä ja turvalaitteiden kunnosta sekä muista turvalliseen liikennöintiin vaikuttavista seikoista samoin kuin liikenteen järjestely- tai navigointiapupalvelua. Lisäksi VTS -viranomaisen voi suoraan laissa olevan säännöksen nojalla, poikkeavien sää-, jää- tai vedenkorkeusolosuhteiden vuoksi tai erikoiskuljetuksen, meripelastustapahtuman tai muun liikennettä rajoittavan tai vaarantavan seikan vuoksi tilapäisesti määrätä vesialueen, väylän tai väylän osan suljettavaksi, aluksia ankkuriin tai takaisiin laituriin tai tilapäisiä nopeusrajoituksia.

Palveluja ylläpidetään rannikon kauppamerenkulun pääväylillä ja Saimaan syväväylällä. Kaikilla väylillä annetaan vähintään tiedotuksia. Palvelua antavat VTS-keskukset sijaitsevat Lappeenrannassa, Helsingissä, Nauvossa, Porissa ja Vaasassa.

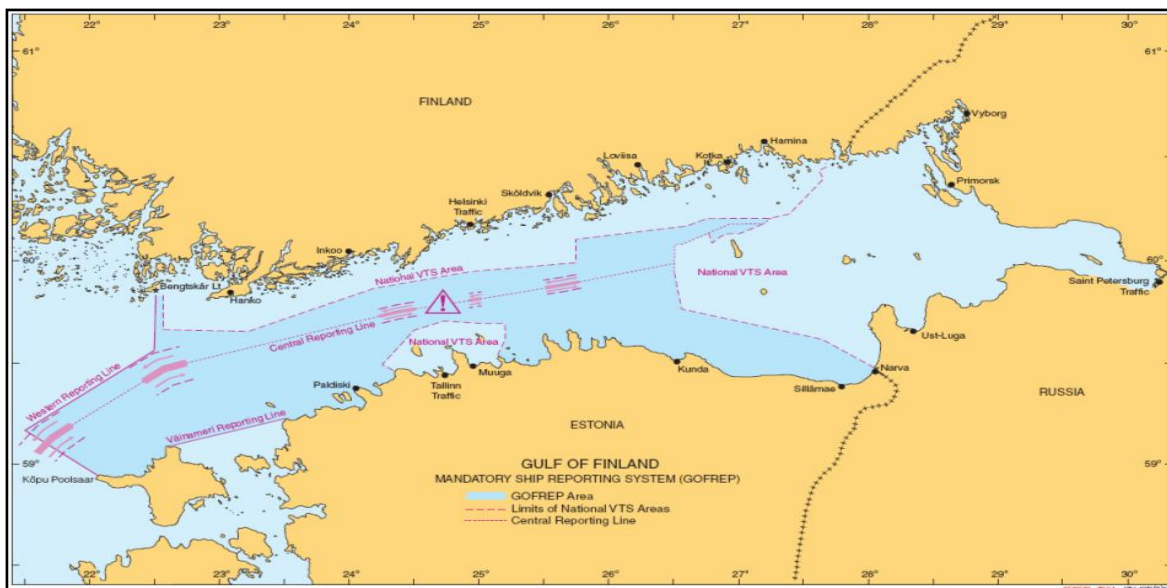
Merenkulkulaitos voi yhteistoimintasopimukseen perustuen ylläpitää alusliikennepalvelua yhteistyössä muiden viranomaisten tai satamanpitäjien kanssa. Liikenne- ja viestintäministeriö vahvistaa yhteistoimintaa koskevan sopimuksen alusliikennepalvelun perustamispäätöksessä.

Merenkulkulaitos ylläpitää Helsinki VTS:ää yhteistyössä Helsingin sataman ja Bothnia VTS:ää yhteistyössä Rajavartiolaitoksen kanssa.

#### *Suomenlahden pakollinen ilmoittautumisjärjestelmä (GOFREP)*

Alusliikenteen valvonta Suomenlahden kansainvälisillä vesialueilla perustuu Suomen, Venäjän ja Viron liikenneministeriöiden sopimukseen. Maat ovat YK:n merioikeusyleissopimuksessa UNCLOS:ssa (*United Nations Convention on the Law of Sea; SopS 49/1996 ja SopS 50/1996*) tarkoitettuina rannikkovaltioina laatineet suunnitelman pakollisen ilmoittautumisjärjestelmän perustamisesta ja saaneet sille kansainvälisen merenkulkujärjestön IMO:n hyväksynnän. Sopimusvaltioiden yhteistyössä ylläpitämä Suomenlahden pakollinen ilmoittautumisjärjestelmä GOFREP (*Gulf of Finland Reporting System*) otettiin käyttöön 1.7.2004.

Suomenlahden eteläistä osaa valvoo Viro, pohjoista osaa Suomi ja Suomenlahden pohjukkaa Venäjä. Ilmoittautumisjärjestelmään tullessaan alukset ilmoittautuvat sille meriliikennekeskukselle, jonka alueelle ne tulevat. Reittijakojärjestelmien määrittämien perusliikennesuuntien mukaan itään matkalla olevat alukset ilmoittautuvat Tallinnan meriliikennekeskukselle ja länteen matkalla olevat alukset Helsingin meriliikennekeskukselle. Aluksia ja niiden kulkua valvotaan tutkien ja alusten automaattisen tunnistusjärjestelmän AIS:n avulla. Aluksille annetaan tietoa turvallisuuteen tai liikenteen sujuvuuteen vaikuttavista seikoista. Mikäli alukset rikkoivat ilmoittautumisjärjestelmän sääntöjä tai meriteiden sääntöjä, siitä ilmoitetaan aluksen lippuvaltion viranomaisille, jotka voivat asettaa aluksen päällikön syytteeseen.



*Suomenlahden GOFREP -järjestelmä (United Kingdom Hydrographic Office).*

### *Alusliikenteen reititys*

Reittijakojärjestelmillä ohjataan alusliikennettä vilkkaasti liikennöidyillä alueilla. Järjestelmien tarkoituksena on ohjata alukset omille kaistoilleen siten, että alusliikenteestä tulee ennustettavampaa muille alueella oleville aluksille. Huviveneet ja pienet alukset eivät saa estää liikennekaistaa käyttävän aluksen kulkua. Myös kalastaminen on tällaisella alueella kielletty.

Alusten koon ja erityisesti niiden syväyden kasvu on johtanut siihen, että tietyille merialueille on perustettu erityisiä reittejä suurella syväydellä kulkeville aluksille. Reitit sijaitsevat pääsääntöisesti matalilla ja kapeilla vesialueilla, joissa suurten alusten liikkuminen on syväyden rajoittamaa. Suomenlahdella on kuusi reittijakojärjestelmää.

### *Muut liikenteenohjausjärjestelmät ja liikennetietojärjestelmät*

Alusliikennettä ja alusten kuljettamia vaarallisia lasteja seurataan tietojärjestelmien avulla. EU:lla on yhteinen tietojenvaihtojärjestelmä, SafeSeaNet, jolla välitetään tietoa alusten liikkeistä ja niiden kuljettamista vaarallisista aineista. EU:n jäsenvaltiot ovat velvollisia lähettämään järjestelmään tiedot kaikista satamissaan käyvistä aluksista ja niiden reitistä, vaarallisista lasteista sekä aluksille sattuneista onnettomuuksista.

Suomi hoitaa ilmoittamisvelvollisuutensa kansallisen PortNet järjestelmän avulla, joka on yhteensopiva EU:n SafeSeaNet järjestelmän kanssa.

### *Vesiväylät*

Alusliikenteen käytössä olevan väylästä on suuri merkitys alusliikenteen turvallisuudelle ja sujuvuudelle. Riittävän syvä, leveä ja tasokkailla merenkulun turvalaitteilla merkitty väylä on turvallinen ja helppo navigoida.

Kansainvälisen merenkulkujärjestön IMO:n SOLAS-yleissopimuksessa (*SopS 11/1981*) sopimusvaltiot ovat sitoutuneet noudattamaan väylien merkitsemistä koskevia kansainvälisiä



suosituksia. Vesiväylien perustaminen ja ylläpitäminen Suomessa perustuu vesilain (264/1961) ja vesiväylien merkitsemisestä annetun asetuksen (846/1979) säännöksiin.

Merenkulkulaitos huolehtii valtion ylläpitämien vesiväylien ja merenkulun turvalaitteiden ylläpidosta sekä muiden väylänpitäjien kuten satamien valvonnasta. Merenkulkulaitoksen ylläpitämiä rannikkoväyliä on yhteensä noin 8 200 km ja sisävesiväyliä noin 8 000 km. Näistä kauppamerenkulun väyliä on noin 4 000 km. Saimaan järviolueelta merelle johtavan Saimaan kanavan lisäksi väylästään kuuluu 31 muuta sulkukanavaa. Merenkulkulaitoksen ylläpitämiä turvalaitteita, kuten majakoita, loistoja, viittoja, linjatauluja on kaikkiaan noin 25 000.

#### *Merikartoitus*

Sopimusvaltiot ovat SOLAS- yleissopimuksessa sitoutuneet järjestämään turvallisen merenkulun edellyttämän merikartoitustiedon keräämisen, käsittelyn, julkaisemisen ja ajan tasalla pitämisen yhteistyössä muiden valtioiden kanssa ja mahdollisimman yhdenmukaisesti kansainvälisen merikartoitusjärjestön IHO:n suositusten kanssa.

Elektroninen navigointijärjestelmä ECDIS on jo tällä hetkellä pakollinen nopeakulkuisille aluksille ja pakollisuus laajenee mahdollisesti vuonna 2012 koskemaan muitakin alustyypppejä. Perinteisten painettujen karttojen ammattimainen käyttö ja ajan tasalla pitäminen tulee kuitenkin jatkumaan, sillä ECDIS ei tule pakolliseksi kaiken kokoisille aluksille. Paperikarttoja voidaan käyttää myös ECDIS -järjestelmän varajärjestelmänä.

IHO laatii standardeja sekä suosituksia merikarttojen valmistamisesta, julkaisemisesta ja jake-  
lusta. Itämeren maiden välillä on paljon sekä merenmittaukseen että merikarttoihin liittyvää yhteistyötä. Yhteistyöfoorumina toimivat pääsääntöisesti IHO:n Itämeren alueella toimiva alueellinen komissio BSHC sekä HELCOM.

Suomessa Merenkulkulaitos vastaa merikartoitustietojen hankinnasta (veden syvyyss tiedot), kartta-aineistojen käsittelystä ja säilyttämisestä sekä merikarttojen julkaisusta ja päivityksestä.

#### *Merivaroitukset*

SOLAS-yleissopimukseen liittyneet valtiot ovat sitoutuneet ryhtymään tarvittaviin toimiin tiedottaakseen merenkulun vaaroista. Sopimuksen määräyksessä on viitattu IHO:n ja IMO:n suositukseen maailmanlaajuisesta varoituspalvelusta. Suosituksen mukaan maapallo on jaettu kuuteentoista Navarea -alueeseen. Suomi kuuluu Navarea One -alueeseen, jonka johtokeskus on Englannissa (*United Kingdom Hydrographic Office*).

Merivaroituksia annetaan alusten navigointiin vaikuttavista asioista kuten väylien ja turvalaitteiden kunnosta sekä poikkeavista sääolosuhteista. Varoitukset lähetetään meriradion puhutuina lähetyksinä, tekstinä ja satelliittilähetyksinä. Varoitukset ovat englanninkielisiä. Paikallisvaroituksia voidaan lähettää kansallisilla kielillä.

Merivaroitujärjestelmä muodostaa keskeisen osan turvallisuusradioliikenteestä, jota Merenkulkulaitos hoitaa Turku Radion avulla.

*Sää-, jää- ja vedenkorkeustietoja koskevat palvelut*

SOLAS-yleissopimuksella sopimusvaltiot ovat sitoutuneet järjestämään merisääpalvelut ja antamaan aluksille vähintään kaksi kertaa vuorokaudessa säätä, aaltoja ja jäätä koskevia tietoja, varoituksia ja ennusteita.

Alusliikennepalvelulain mukaan alusliikennepalvelu antaa aluksille tiedotuksia sää- ja jääolosuhteista sekä vedenkorkeudesta. Lain mukaan säätiedotuksen tulee perustua pätevän säätietopalvelun merenkulkijoille antamaan säätiedotukseen. Säätietojen antamista koskeva säännös on myös EU:n alusliikenteen valvontadirektiivissä 2002/59/EY.

VTs-keskuksista annettavat säätiedot, veden- ja aallonkorkeustiedot ja jäätiedot toimittaa Ilmatieteen laitos. Molemmat laitokset tiedottavat myös itse säätä sekä veden- ja aallokonkorkeutta koskevista asioista yleisradion, internetin ja puhelinpalvelujen avulla. Lisäksi talviaikaan Merentutkimuslaitoksen jääpalvelu julkaisee jääkarttoja, joita mm. kauppa-alukset ja jäänmurtaajat käyttävät, sekä antaa jäätiedotuksia päivittäin.

#### *Jäänmurtopalvelut*

Suomen ulkomaankaupan ja merenkulun toimintaedellytysten turvaamiseksi Suomeen liikennöiville aluksille järjestetään jäänmurtaaja-avustusta. Jäänmurtaajien avustustoiminasta ei ole kansainvälisiä sopimusmääräyksiä eikä EU-lainsäädäntöä.

SOLAS-yleissopimuksella sopimusvaltiot ovat sitoutuneet antamaan aluksille tiedotuksia sääolosuhteiden lisäksi myös jääolosuhteista. HELCOM on myös antanut kaksi talvinavigoinnin turvallisuutta koskevaa suositusta. Suomessa jäänmurtaaja-avusta on säädetty laissa alusten jääluokista ja jäänmurtaaja-avusta (1121/2005).

Merenkulkulaitoksen tehtävänä on merenkulkulaitoksesta annetun lain (939/2003) mukaan huolehtia jäänmurtopalvelujen tilaamisesta ja jäänmurtaaja-avustuksen saatavuudesta laitoksen nimeämiin talvisatamiin. Laitos myös huolehtii jäätilanteen edellyttämien liikennerajoitusten asettamisesta. Liikennerajoitukset perustuvat aluksen kantavuuteen ja jääluokkaan.

#### *Merenkulkulaitoksen meriturvallisuustoiminnon meriturvallisuutta parantavat toimet*

##### *Alusta koskevat vaatimukset*

Keskeisimmät alusta koskevat vaatimukset sisältyvät SOLAS-yleissopimukseen, joka sisältää aluksen rakenteita, vakavuutta, paloturvallisuutta, pelastuslaitteita, navigointia ja vaarallista lastia koskevat vaatimukset. Muita merkittäviä yleissopimuksia ovat vuoden 1966 lastivii-vayleissopimus ja MARPOL 73/78 yleissopimus, jonka määräyksillä ehkäistään ennalta ja minimoidaan onnettomuuksien ja aluksen toiminnan seurauksena syntyviä päästöjä mereen. Itämeri on määritelty yleissopimuksessa ns. erityisalueeksi, jolla on voimassa muita alueita tiukempia aluksen rakenteita ja päästöjen ehkäisyä koskevia vaatimuksia.

Alusta koskevista vaatimuksista on kansallisesti säädetty merilaissa ja sen nojalla annetuissa asetuksissa. Tarkempia säännöksiä on lisäksi annettu Merenkulkulaitoksen määräyksillä.

*Alusten jäässäkulkuominaisuuksille* asetettavista vaatimuksista ei ole kansainvälisiä säännöksiä. Suomessa alusten jääluokituksesta säädetään alusten jääluokista ja jäänmurtaaja-

avustuksesta annetussa laissa sekä Merenkululaitoksen lain nojalla antamissa tarkemmissa määräyksissä. Näiden säännösten taustalla ovat puolestaan suomalais-ruotsalaiset jääluokkamääräykset, jotka on laadittu maiden merenkulkuviranomaisten yhteistyönä. Kansainväliset luokituslaitokset ovat osallistuneet jääluokkamääräysten laatimiseen ja ottaneet ne osaksi omia sääntöjään.

Tärkeimmät alusta koskevia vaatimukset liittyvät aluksen rakenneturvallisuuteen (runko, vakavuus, pää- ja apukoneet, ohjauslaitteet ja sähkölaitteet), aluksen varusteturvallisuuteen (hengenpelastuslaitteet, palovaroitus- ja sammutuslaitteet, kompassit, tutkat ja muut navigointilaitteet) sekä aluksen radiolaitteisiin.

Vaatimusten täyttämistä vastaavat aluksen omistaja ja aluksen luokittanut luokituslaitos ja sitä valvoo aluksen lippuvaltio. Uusi alus rakennetaan sen tyyppin, koon ja liikennealueen edellyttämien vaatimusten mukaisesti ja alus katsastetaan mm. rungon, hengenpelastuslaitteiden sekä navigointi- ja radiolaitteiden osalta määrävälein niin kauan kuin se on liikenteessä. Merenkululaitos vastaa sekä uusien että liikenteessä olevien alusten katsastuksista ja tarkastuksista sekä todistusten myöntämisestä.

#### *Aluksen miehistö*

Aluksen miehitystä ja miehistön koulutusta sääntelee vuoden 1978 kansainvälinen merenkulkijoiden koulutusta, pätevyyskirjoja ja vahdinpitoa koskeva yleissopimus, STCW (*SopS* 22/1984). Suomessa säännökset ovat merilaissa (674/94) ja sen nojalla annetuissa asetuksessa ja ministeriön päätöksissä.

Miehityasetuksen nojalla Merenkululaitos vahvistaa aluksen miehityksen aluksen koon, tyyppin ja liikennealueen perustella ja antaa alukselle miehitystodistuksen, jossa ilmenee aluksen vähimmäismiehitys, miehityksen kokoonpano ja pätevyys.

Aluksen miehistöltä vaadittavasta terveydestä ja lääkärintodistuksista on säädetty merilaissa ja sen nojalla annetussa asetuksessa. Asetuksessa on säädetty mm. näköä ja kuuloa koskevista vaatimuksista sekä merilääkärintodistuksista.

#### *Aluksen turvallisuusjohtamisjärjestelmä*

Johtamissäännöstö aluksen turvallisesta toiminnasta on SOLAS-yleissopimukseen sisältyvässä ISM-koodissa. Säännökset sisältyvät myös kansainvälisen turvallisuusjohtamissäännösten täytäntöönpanosta yhteisössä annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen 336/2006/EY. Turvallisuusjohtamisjärjestelmää koskevat kansainväliset säännökset on Suomessa sisällytetty merilakiin, alusturvallisuuden valvonnasta annettuun lakiin (370/1995) sekä näiden nojalla annettuun asetukseen laivanisännän turvallisuusjohtamisjärjestelmästä (66/1996).

Turvallisuusjohtamisjärjestelmää koskevien säännösten nojalla Merenkululaitos tarkastaa laivanisännän ja aluksen turvallisuusjohtamisjärjestelmät ja antaa yleissopimuksessa edellytetyt asiakirjat.

#### *Turvatoimet aluksella*

Alusten ja satamien turvatoimista säädetään SOLAS-yleissopimuksessa. ISPS-koodissa on vaatimukset kansainvälisen liikenteen matkustaja-aluksista sekä lastialuksista, joiden bruttovetoisuus on vähintään 500. Koodi on myös säädetty pakolliseksi alusten ja satamarakenteiden turvatoimien parantamisesta annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella 725/2005/EY.

Suomessa alusten ja satamien turvatoimista on säädetty laissa eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta 485/2004.

Säädösten tarkoituksena on suojella ja estää se, että kauppamerenkulkua käytetään tai sitä vastaan suoritetaan rikollisia tekoja, jotka vaikuttavat yhteiskunnan toimintaan, tai että sitä käytetään terrorismiin verrattaviin tekoihin. Satamat ja alukset ovat säännösten velvoittamina ryhtyneet toimenpiteisiin estääkseen asiattomien pääsyn alueelle tai alukseen. Nämä toimenpiteet sisältävät mm. suunnitelmien ja rakenteiden kehittämisen sekä harjoitusten suorittamisen määrävälein.

#### *Alusturvallisuutta koskeva lippuvaltion valvonta*

Lippuvaltion valvonnalla tarkoitetaan valvontaa, jonka aluksen rekisteröinyt valtio kohdistaa alukseen. Suomeen liikennöivistä aluksista vain noin 28 prosenttia on Suomen lipun alla ja siten lippuvaltion valvonnan kohteena.

Valvonta perustuu kansalliseen lainsäädäntöön. Suomessa tärkeimmät säännökset sisältyvät merilakiin ja sen nojalla annettuihin asetuksiin. Lippuvaltion valvonta Suomessa on Merenkululaitoksen tehtävänä.

Lippuvaltiovalvonta käsittää aluksille tehtävät katsastukset, tarkastukset, miehityspäätökset ja turvallisuusjohtamisjärjestelmän hyväksymisen sekä todistusasiakirjojen myöntämisen. Lippuvaltion valvontaan kuuluu myös sen valvonta, että sen lipun alla olevat alukset kansainvälisillä vesillä ja muiden valtioiden vesialueilla liikkeessaan noudattavat kaikkia niitä kansainvälisiä sopimusmääräyksiä, joihin Suomi on sitoutunut. Tällaisia ovat mm. meriteiden säännöt sekä alusliikennepalveluun osallistumista ja ilmoittautumisvelvoitteita koskevat säännökset.

Merilaissa on rangaistussäännökset mm. merikelpoisuudesta huolehtimisen laiminlyönnistä samoin kuin hyvää merimiestaitoa ja aluksen asiakirjoja koskevista laiminlyönneistä.

#### *Satamavaltion suorittama valvonta*

Satamavaltion suorittama valvonta on tarpeen, koska on osoittautunut, että lippuvaltioiden valvonnan taso vaihtelee eikä se aina ole riittävän tehokasta. Satamavaltiovalvonta perustuu

alusturvallisuuden valvonnasta annettuun lakiin ja valtioneuvoston asetukseen ulkomaisten alusten tarkastuksesta Suomessa (619/2004). Näillä säädöksillä on pantu täytäntöön satamavaltiovalvontaa koskeva Euroopan neuvoston direktiivi 95/21/EY. Satamavaltioiden suorittamaa valvontaa koskeva yleismääräys sisältyy myös SOLAS-yleissopimukseen.

Satamavaltiovalvonta Suomessa on Merenkululaitoksen tehtävänä. Merenkululaitos on lisäksi mukana Euroopan rannikkovaltioiden ja Norjan, Venäjän ja Kanadan kanssa satamavaltiovalvonnan järjestämistä koskevassa Pariisin pöytäkirjassa (*Paris Memorandum of Understanding on Port State Control – Paris MOU*).

Satamavaltiovalvonnan tarkoituksena on varmistaa, että aluksilla on kansainvälisten sopimusmääräysten mukaiset todistukset ja että ne on varustettu ja miehitetty sopimusmääräysten edellyttämällä tavalla. Satamavaltiovalvonnalla voidaan puuttua alikuntoisten alusten liikennöintiin ja tarvittaessa pysäyttää alus satamaan kunnes puutteet on korjattu. Toistuvasti pysäytetyiltä aluksilta voidaan myös evätä pääsy satamaan.

Tällä hetkellä Merenkululaitos tarkastaa lainsäädännön edellyttämällä tavalla 25 prosenttia satamissa käyvistä ulkomaisista aluksista.

Suomen satamissa käyvistä aluksista noin 68 prosenttia on ulkomaan lippujen alla. EU:n jäsenvaltioiden osuus tästä on noin 74 prosenttia. Kaikki ulkomaisten lippujen alla olevat alukset kuuluvat satamavaltiovalvonnan piiriin.

#### *Isäntävaltion valvonta (Host state control)*

Isäntävaltion valvonta kohdistuu säännöllisessä liikenteessä oleviin ro-ro-matkustaja-aluksiin ja suurnopeusaluksiin niin, että myös se valtio, jonka satamaan alus liikennöi, voi kohdistaa alukseen ja liikenteenharjoittajaan valvontatoimenpiteitä. Euroopan unionin alueella valvonta perustuu pakollisesta katsastusjärjestelmästä säännöllisen ro-ro-alusliikenteen ja suurnopeusmatkustaja-alusliikenteen turvallisen harjoittamisen varmistamiseksi annettuun neuvoston direktiiviin (99/35/EY), jonka tarkoituksena on turvallisen liikenteen harjoittamisen varmistaminen. Direktiivi on Suomessa pantu täytäntöön alusturvallisuuden valvonnasta annetulla lailla.

Kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että sen lipun alla purjehtivat ro-ro matkustaja-alukset ja suurnopeusmatkustaja-alukset sekä aluksia liikennöivät yhtiöt noudattavat turvallisuusvaatimuksia. Lisäksi direktiivissä on annettu satamavaltioille oikeus tarkastaa niiden vesillä säännöllisesti liikennöiviä ro-ro matkustaja-aluksia ja suurnopeusmatkustaja-aluksia ja tarvittaessa pysäyttää alus tai jopa kieltää sen liikennöinti. Pysäyttämispäätöksen tekee Merenkululaitos ja liikennöinnin kieltämisestä päättää ministeriö.

Merenkululaitos tarkastaa kaikki säännöllisesti Suomeen liikennöivät ro-ro-matkustaja-alukset ja suurnopeusalukset kaksi kertaa vuodessa.

#### *Arvio meriturvallisuuden lähivuosien kehityksestä*

Kauppamerenkulun turvallisuutta ei voida tarkastella ainoastaan onnettomuustilastojen perusteella, koska suuronnettomuuden riski on koko ajan olemassa. Suomenlahdella etelä-pohjoissuuntaisen matkustajalaivaliikenteen ja itä-länsisuuntaisen rahtilaivaliikenteen törmäysvaara on todellinen.

Öljykuljetusten lisääntyminen Suomenlahdella on tosiasia, joka luo haasteita merionnettomuuksien ennaltaehkäisyyn. Suurten tankkialusten lisääntyvä liikenne Suomenlahdella kasvattaa erityisesti suuren, mahdollisesti koko Suomenlahden pitkiksi ajoiksi pilaavan ympäristöonnettomuuden riskiä. Alusten tarkastustoimintaa ja liikenteen valvontaa täytyy tehostaa entisestään. Merikarttojen luotettavuuden tasoa tulee edelleen parantaa vastaamaan uusia, kehittyviä tarpeita.

Eurooppalaisen nuorison mielenkiinto merenkulun ammatteihin on vähentynyt. Se tulee aiheuttamaan työvoimapulaa ja lisää kolmansista maista tulevien merenkulkijoiden määrää ja tuo mukanaan enenevässä määrin monikansallisia miehistöjä aluksiin. STCW -yleissopimuksen muutosesityksessä pätevyysvaatimuksia ei kuitenkaan tulla alentamaan. Tällöin turvallisuusjohtamisjärjestelmien tärkeys korostuu ja tarkastusten painopistealueita tulee kohdentaa henkilöstön osaamistason selvittämiseen operatiivisten harjoitusten avulla.

Kansainvälistyminen ja EU:n vaikutus merenkulun säätelyyn tulee lisääntymään. Kehitys tuo mukanaan yhä lisääntyvän määrän kansainvälistä yhteistyötä ja vaatii enenevässä määrin henkilöresurssien kohdentamista tähän työskentelyyn.

Merenkulkulaitoksen TTS:n mukaan keskeiset meriturvallisuutta edelleen parantavat toimenpiteet ovat Itämeren alueen turvallisuutta edistävän yhteistyön ja lainsäädännön harmonisoinnin jatkaminen, alusliikenteen valvonnan ja ohjauksen kehittäminen, turvallisen navigoinnin ylläpito ja kehittäminen, talvimerenkulun osaamisen varmistaminen, alusturvallisuuden varmistaminen sekä väylä- ja turvalaitetekniikan kehittäminen.

### **2.5.3. Ilmailun turvallisuus**

Vuonna 2008 yleis- ja harrasteilmailussa sattui seitsemän onnettomuutta, joista kolme johti kuolemaan. Liikenneilmailussa ja lentotyössä ei sattunut matkustajan tai miehistön jäsenen kuolemaan tai loukkaantumisiin johtaneita onnettomuuksia. Vuosia 2007 ja 2008 on pidettävä turvallisuusmielessä hyvinä ja muutaman aiemman vuoden huolestuttava turvallisuuskehitys on saatu pysäytettyä. Aikavälillä 2002 – 2008 oli kuolleita kaikkiaan 30 ja vakavasti loukkaantuneita yhdeksän.

#### *Ilmailuhallinnon ilmailuturvallisuutta parantavat toimet*

Ilmailuhallinto on Suomen siviili-ilmailuviranomainen, joka huolehtii ilmailun yleisestä turvallisuudesta, hoitaa lentoliikenteeseen ja liikenteen sujuvuuteen liittyviä asioita sekä pyrkii vähentämään ilmailun aiheuttamia ympäristöhaittoja. Ilmailuhallinto osallistuu aktiivisesti siviili-ilmailun julkisiin hallintotehtäviin liittyvään kansainväliseen ja EU:ssa, erityisesti Eu-

roopan ilmailuturvallisuusvirastossa EASA:ssa tapahtuvaan yhteistyöhön. Yhä enenevässä määrin ilmailun turvallisuustavoitteet samoin kuin myös valvonnan frekvenssit ja menetelmät määritellään yhteisötasolla. Ilmailun korkean turvallisuustason säilymistä vähintäänkin nykyisellä tasolla pidetään tärkeänä.

Tavoitteen saavuttamiseksi keskeisiä keinoja ovat mahdollisimman tarkoituksenmukaiset normit ja lupamenettelyt samoin kuin valvonta sekä poikkeamiin ja puutteellisiin puuttuminen. Myös neuvonta ja tiedottaminen ovat tärkeässä asemassa ilmailun turvallisuustyössä.

Ilmailuhallinnon ilmailuturvallisuuden parantamiseen liittyvät keinot ovat lähinnä lupahallinto, tarkastukset ja muu valvonta sekä poikkeamiin ja puutteellisiin puuttuminen.

Ilmailuhallinto myöntää toiminnan edellyttämiä lupia mm. lentoyhtiölle, lentoasemille ja lentopaikoille, koulutusorganisaatiolle, lennonvarmistuspalvelun tarjoajalle sekä lentorahdista huolehtivan kuljetusketjun eri osapuolille. Nämä luvat ovat elinkeinotoiminnan edellytyksenä. Ilmailuhallinto myöntää myös kullekin Suomessa rekisteröidylle ilma-alukselle lentokelpoisuustodistuksen tai luvan ilmailuun samoin kuin ohjaamomiehistöön lupakirjat ja lääketieteelliset kelpoisuustodistukset sekä lennonvarmistushenkilöstön ja huoltohenkilöstön lupakirjat. Ilmailuhallinto myöntää kulkuoikeuden lentoaseman turvavalvotulla alueella työskentelevälle tai siellä säännöllisesti käyvälle henkilölle ja turvatarkastajan, turvakoulutuksen antamisesta ja kehittämisestä vastaavan henkilön sekä lentoaseman ja lentoliikenteen harjoittajan turva-vaatimusten noudattamisesta vastaavan henkilön hyväksynnän.

Ilmatilan hallintaan liittyvinä viranomaistehtävinä Ilmailuhallinto vahvistaa ilmatilan jaon ilmatilaluokkiin, sektorit, lähi- ja lähestymisalueen sekä lentotiedotusvyöhykkeen rajat, valtakunnan rajan ylityspaikat, tilapäiset erillisvarausalueet sekä sotilaslennonjohtoalueet.

Eri toimijoilta kuten lentoyhtiöiltä ja lennonvarmistuspalvelun tarjoajilta edellytetään laatujärjestelmää. Monilla toimijoilla pitää olla erillinen turvallisuudenhallintajärjestelmä (SMS, Safety Management Systems) riskianalyyseineen.

Ilmailuhallinnon tutkinta- ja analyysityö keskittyy yhtäältä sellaisiin vaaratilanteisiin, joita Onnettomuustutkintakeskus ei tutki, ja toisaalta nk. poikkeamatietojen tarvittavaan tutkintaan ja analyysiin sekä tallentamiseen EU:n yhteiseen järjestelmään. Tavoitteena on tämän työn tuloksena kyetä tunnistamaan turvallisuuden kannalta kriittisiä tekijöitä ja ryhtyä ennaltaehkäiseviin ja turvallisuutta edistäviin toimenpiteisiin.

#### *Ilmailulaitos Finavian rooli*

Finavian vastuulla on huolehtia hallitsemiensa lentopaikkojen ja lennonvarmistuksen turvallisuudesta. Lentopaikkojen fyysiset ominaisuudet vastaavat ICAO:n normeja ja eurooppalaista lainsäädäntöä ja suosituksia. Ilmailuhallinto valvoo lentopaikkojen turvallisuutta ja vaatimustenmukaisuutta sekä valvoo ja tarkastaa lennonvarmistukseen liittyviä toimintoja.

Olennainen turvallisuuteen liittyvät tehtävä on ilmailun turvaaminen, so. suojaaminen laittomilta teoilta kuten terrorismilta. Myös tämä tehtäväkenttä, joka sisältää lentopaikoilla liikkuvien turvatarkastukset, liikkumisrajoitukset ja kulkuoikeuksien valvonnan, on pääosin Finavian vastuulla.

Finavia vastaa myös lennonvarmistuksesta soveltaen yhtenäistä ilmatilaa koskevia EY-säädöksiä. Lennonvarmistus kattaa sekä lennonjohdon että lennontiedottajan tehtävät. Lennonvarmistukseen liittyen Finavia vastaa myös ilmailun sääpalvelusta sekä etsintä- ja pelastuspalvelusta. Ilmailuhallinto valvoo ja tarkastaa lennonvarmistukseen liittyviä toimintoja ja mm. myöntää lennonvarmistushenkilöstön lupakirjat.

#### *Arvio ilmailuturvallisuuden lähivuosien kehityksestä*

Lentämisen turvallisuus Suomessa on korkeaa kansainvälistä tasoa. Yhteisten eurooppalaisten linjausten mukaisesti tavoitteena on vuotuisten lento-onnettomuuksien ja lento-onnettomuuksissa kuolleiden määrän jatkuva väheneminen riippumatta liikenteen määrän kasvusta tai ulkopuolisista turvallisuushuista. Harrasteilmailun osalta tavoitteena on hyvän turvallisuustason ylläpitäminen.

Turvallisuustasotavoitteen ilmentymiä ovat alan normisto, infrastruktuuri ja resurssit. Euroopassa on katsottu, etteivät ICAOn minivaatimusten mukaiset normit ole riittäviä, minkä vuoksi eurooppalaisen normiston taso ylittää nämä monilta osiltaan. Uusien turvallisuus-, turva- ja ympäristönormien käyttöönoton kustannusvaikutukset voivat olla suuret.

Lennonvarmistuksen yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan kehittämisellä yritetään kehittää uusia toiminnallisia ilmatilalohkoja ja entistä joustavampi ilmatilan käyttö. Suomi selvittää muiden Pohjoismaiden ja Viron kanssa yhteistä pohjoismaista toiminnallista ilmatilan lohkoa. Tämä tarkoittaisi entistä läheisempää yhteistoimintaa mm. kollegaviranomaisten kanssa. EU:n lennonvarmistuksen teknisen infrastruktuurin laaja kehittämissanke, SESAR, tuo suuria uudistuksia ja muutoksia lennonvarmistuksen laite- ja menetelmäjärjestelmiin. Näillä uudistuksilla haetaan kustannussäästöjen lisäksi parempaa lentoturvallisuutta.

EASAn toimivallan laajentuminen tuo merkittäviä muutoksia. EASAlle on annettu tiettyjä hyväksyntä- ja valvontatehtäviä lentoturvallisuuden alalla. Nykyisiin täytäntöönpanotehtäviin kuuluvat mm. ilmailuun liittyvien tuotteiden ja niitä suunnittelevien organisaatioiden hyväksyntä. EASA hyväksyy myös EU:n ulkopuoliset valmistus- ja huolto-organisaatiot sekä EU:n ulkopuoliset lentoyhtiöt. EASAlla on myös toimivaltaa lentotoiminta- ja lentäjäkoulutussääntelyssä sekä tulevaisuudessa myös lennonvarmistuksen ja lentopaikkojen turvallisuusnormien sääntelyssä. EASAn toimivallan laajentaminen poistane vaihtelevasta turvallisuustasosta johtuvia kilpailun vääristymiä eurooppalaisessa ilmailussa ja parantaa lentoturvallisuutta lähes koko Euroopan alueella.

EASA suorittaa nk. standardisointitarkastuksia kansallisissa ilmailuviranomaisissa. Tarkoituksena on valvoa, että viranomaiset noudattavat EASA -asetusta ja sen nojalla annettuja täytäntöönpanoasetuksia. Yhteisölainsäädäntö asettaa jäsenvaltion viranomaisresursseille korkeat laatu- ja määrävaatimukset, jotka johtavat lähes poikkeuksetta aiempia kansallisia lupaprosesseja työläämpiin menettelytapoihin ja lisääntyneeseen viranomaisvalvontaan.



Yleisilmailun huoltopuolella siirtyminen uuteen säädösjärjestelmään tulee olemaan erittäin suuri haaste. Ilma-aluksen omistaja voi tulevaisuudessa valita, teettääkö hän ilma-aluksensa vuotuisen lentokelpoisuustarkastuksen lentokelpoisuuden hallintaorganisaatiolla vai viranomaisella. Muutoksella saattaa olla ratkaiseva merkitys Ilmailuhallinnon työkuormaan, jollei markkinoille synny riittävästi lentokelpoisuuden hallintaorganisaatioita tai jos Ilmailuhallinnon ja kaupallisten yritysten maksut poikkeavat merkittävästi toisistaan. Tämä tarkoittaa myös, että ilma-alusten lentokelpoisuuden valvonnassa on EY-säädösten vuoksi syntymässä tilanne, jossa Ilmailuhallinto tekee samoja tarkastustehtäviä kuin markkinoilla olevat lentokelpoisuuden hallintaorganisaatiot, joiden puolestaan on hankittava toimintaansa varten Ilmailuhallinnon hyväksyntä. Tilanne ei ole ainakaan pysyvänä hyväksyttävä.

Yleisilmailussa lentokelpoisuuteen liittyvien lupien ja hyväksyntöjen määrän voidaan odottaa kasvavan voimakkaasti. Suuri osa harrasteilmailussa käytettävistä keveistä ilma-aluksista ei kuulu ainakaan lähitulevaisuudessa yhteisöläinsäädännön soveltamisalaan. Harrasteilmailun valvontatehtäviä pyritään aktiivisesti siirtämään Suomen Ilmailuliitto ry:n hoidettavaksi.

#### 2.5.4. Rautatieliikenteen turvallisuus

##### *Rautatieliikenteen turvallisuuden tila vuonna 2007*

Rautatieliikenteen turvallisuus on erityyppisten onnettomuuksien lukumäärällä sekä rautatieliikenteessä kuolleiden määrällä mitattuna pysynyt viimeisten viiden vuoden ajan suunnilleen ennallaan. Vuonna 2007 rautatieliikenteen onnettomuuksissa kuoli tilastojen mukaan 18 henkilöä. Luvatta radalla liikkuneiden henkilöiden alle jättäytymiset (itsemurhat) eivät sisälly näihin lukuihin, koska niitä ei pidetä onnettomuuksina. Luvatta radalla liikkuneista suurin osa on radan yli oikaisijoita tai muutoin radalla oleilijoita.

Rautatieliikenteen onnettomuuksissa kuolleet ovat suureksi osaksi kolmansia osapuolia: tasoristeysonnettomuuksissa tienkäyttäjiä ja allejääneissä luvatta radalla tai radan yli kulkeneita henkilöitä. Viiden viime vuoden aikana on rautatieliikenteessä tapahtunut vain yksittäisiä matkustajien tai henkilökunnan kuolemantapauksia. Viimeisin vakava rautatieliikenteen onnettomuus, jossa kuoli useita matkustajia, tapahtui Jyväskylässä vuonna 1998.

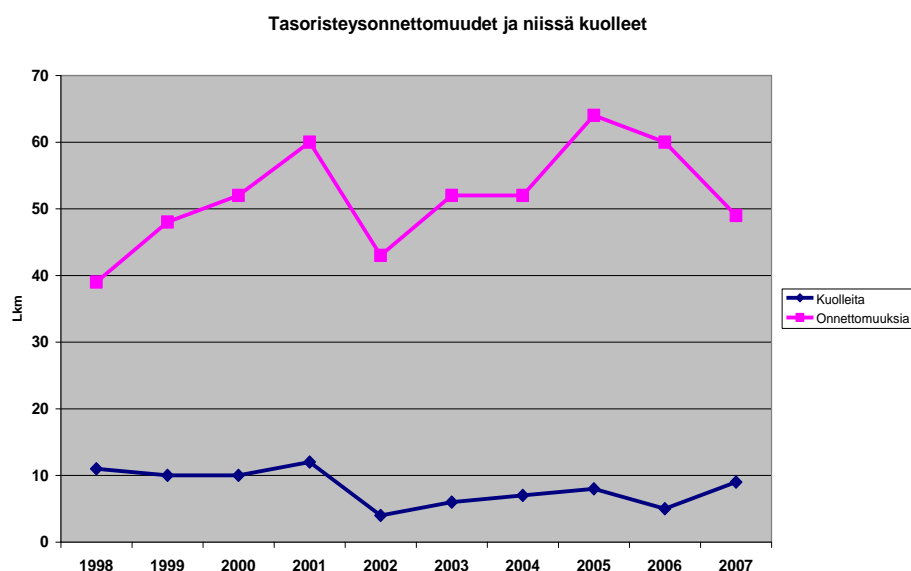
Junaliikenteen (junaliikenne ei sisällä vaihtotöitä eikä ratatöitä) suistumisten määrä on pudonnut lähelle nollaa, koska ratojen perusparannusten myötä hellekäyrien lukumäärä on vähentynyt. Suistumisista kuusi vuonna 2003 ja kaksi vuonna 2004 tapahtui junaliikenteessä ja sen jälkeen tilastoidut suistumiset ovat tapahtuneet vaihtotöissä.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Onnettomuudet</b>	<b>92</b>	<b>109</b>	<b>92</b>	<b>103</b>	<b>62</b>	
Törmäykset	6	0	0	2	0	
Raiteilta suistumiset	8	6	1	1	0	
Tasoristeysonnettomuudet	52	52	64	60	48	58
Allejäännit	18	38	15	24	13	
<b>Kuolleet</b>	<b>17</b>	<b>24</b>	<b>22</b>	<b>24</b>	<b>18</b>	

Törmäykset	0	0	0	0	0	
Raiteilta suistumiset	0	0	0	0	0	
Tasoristeysonnettomuudet	6	7	8	5	10	8
Allejäännit	11	17	14	18	8	

\* vuonna 2007 tilastointimuutos liikkuvan kaluston tulipaloissa vaikuttaa onnettomuuksien määrään

Tasoristeysonnettomuuksien määrä on viimeisten kymmenen vuoden aikana vaihdellut 50:n molemmin puolin. Laskevaa tai nousevaa trendiä ei ole. Vuonna 2008 tasoristeysonnettomuuksia tapahtui koko rataverkolla 58 (valtion rataverkko + yksityisraiteet). Kuolleiden määrä tasoristeysonnettomuuksissa kymmenen viime vuoden aikana on vaihdellut neljän ja kahdentoista henkilön välillä. Vuonna 2008 tasoristeysonnettomuuksia kuoli kahdeksan henkilöä. Näin pienistä lukumääristä ei voida tilastollisesti laskea trendejä.



Rautatieliikenteen turvallisuutta ei voi kuitenkaan tarkastella ainoastaan onnettomuustilastojen perusteella, koska suuronnettomuuden riski on koko ajan olemassa. Esimerkiksi tasoristeysonnettomuus, joka aiheuttaa henkilöjunan suistumisen ja jopa kymmenien ihmisten kuoleman, on hyvinkin mahdollinen. Nopean henkilöjunaliikenteen reiteillä on yhä noin 350 tasoristeystä.

#### ***Ratahallintokeskuksen rautatieturvallisuutta parantavat toimet***

**Rautatieliikenteen turvallisuus** edellyttää itse radan riittävää kuntoa, tasoristeysten järjestyä sekä huomattavaa määrää tekniikkaa ja telemaattisia järjestelmiä. Järjestelmien sisäisen ja välisen tiedonsiirron laitetoimintavarmuus on välttämätöntä. Tekniikan toimintahäiriöt näkyvät välittömästi liikenteen häiriöinä. Järjestelmien jatkuva kunnossapito ja ajanmukaisuus on perusradanpidon kriittinen menestystekijä.

**Radan riittävä kunto** on edellytys turvalliselle liikenteelle. Rautatieliikenteessä turvallisuusvaatimus on ehdoton. Nopeusrajoitukset asetetaan aina niin alhaisiksi, että junaliikenne voi olla turvallista. Radan huono kunto voi johtaa viime kädessä Ratahallintokeskuksen päätökseen sulkea rataosuus liikenteeltä. Tasoristeyksien määrä on noin 3 500, ja Ratahallintokeskus poistaa niitä noin 50 vuosittain.

**Turvallisuusjärjestelmistä** yksi kokonaisuus on junien automaattinen kulunvalvontajärjestelmä (JKV), joka valvoo junien nopeutta sekä opastimien noudattamista ja pysäyttää junan tarvittaessa. Ensimmäisen rataosan, Kirkkonummi–Turku, kulunvalvontajärjestelmän ratalaitteiden rakentaminen aloitettiin 1993.

Kulunvalvonta kattaa vuoden 2009 lopussa koko rataverkon lukuun ottamatta muutamia vähäliikenteisiä tavaraliikenteen rataosia. Liikenteen turvallisuutta varmistavat ratalinjan automaattinen suojustus sekä liikennepaikkojen asetinlaitteet. Suojastuksessa ratalinja on jaettu suojaväleihin, jotka varaavat kullekin junalle oman ”vihreän aallon”. Asetinlaitteilla turvataan liikennepaikkojen sisäinen liikenne siten, ettei missään olosuhteissa voida ohjata junia tai vaihtotyöyksiköitä toisiaan vaarantaville reiteille.

Suomeen on hankittu turvalaitteita usean vuosikymmenen ajan. Tällä hetkellä käytössä olevat vanhimmat mekaaniset turvalaitteet on rakennettu 1950-luvulla ja vanhimmat releasetinlaitteet 1960-luvulla. Nykyään kaikki uudet turvalaitteet ovat tietokonepohjaisia.

Mekaanisia tai releasetinlaitteita ei enää hankita, mutta niihin tehdään edelleen muutoksia ja laajennuksia. Suomi on kansainvälisille asetinlaitteiden toimittajille pieni markkina-alue, mikä vaikuttaa palvelutasoon ja hinnoitteluun. Turvalaitetekniikoiden monimutkaistuminen lisää osaltaan luotettavuusongelmia.

**Liikenteenohjauksella** ohjataan ja valvotaan junien kulkua siten, että niillä on mahdollisuus kulkea aikataulujensa mukaisesti, turvallisesti, taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Liikenteenohjaus minimoi häiriötilanteiden aiheuttamia vaikutuksia liikenteelle ja antaa ratatöiden vaatimia raidevarauksia. Liikennepaikkojen asetinlaitteita ohjataan keskitetysti kauko-ohjauskeskuksista. Liikenteenohjaukseen kuuluu myös ratapihoilla tapahtuvan vaihtotyöliikenteen (vaunujen järjestely juniksi) ja radanpidon edellyttämän liikenteen sekä kaiken muunkin liikennöinnin ohjaaminen ja hallinta rataverkolla. Liikenteenohjaus on Ratahallintokeskuksen aikana hankittu ostopalveluna VR:ltä. Uusien liikennöitsijöiden myötä vaatimukset liikenteenohjauksen läpinäkyvyydelle ja tasapuolisuudelle kasvavat.

**Tiedonsiirron** toimivuus on kriittinen vaatimus liikenteen sujuvuudelle ja turvallisuudelle. Tiedonsiirron toimivuudesta riippuvia järjestelmiä ovat esimerkiksi sähköradan kaukokäyttö, turvalaitteet, matkustajainformaatio, kiinteistöjen, tunneleiden ja tasoristeysten varoituslaitteiden valvonta. Tiedonsiirto perustuu tunnettuihin, yleisessä käytössä oleviin ratkaisuihin ja standardeihin, eikä se ole sidottu yhteen toimittajaan. Tiedonsiirrolta edellytetään korkeaa käytettävyyttä, luotettavuutta ja häiriönsietoa.

***Rautatieviraston rautatieturvallisuutta parantavat toimet***

*Alan toimijoiden valvonta*

Rautatievirasto valvoo rautatieliikenteen turvallisuutta varmistaakseen määräysten noudattamisen, kehittääkseen turvallisuutta sekä saadakseen kuvan rautatiejärjestelmän yleisestä tilasta. Näillä toimilla varmistetaan osaltaan suomalaisen rautatiejärjestelmän hyvän turvallisuustason säilyminen. Valvonta kohdistuu esim. turvallisuusjohtamisjärjestelmien eri osiin, rautatietoimintaan ja henkilöstöön, liikkuvaan kalustoon, infrastruktuuriin sekä vaarallisten aineiden kuljetuksiin. Rautatiealan henkilöstön osaamisen varmistamiseksi Rautatievirasto hyväksyy alan koulutusohjelmat sekä valvoo koulutuslaitoksia.

#### *Turvallisuuteen liittyvät luvat*

Rautatievirasto arvioi rautatieyritysten, rataverkon haltijoiden, radanpidon yritysten sekä museoliikennöitsijöiden turvallisuusjohtamisjärjestelmät turvallisuustodistusten, -lupien ja liikennöintilupien myöntämiseksi. Turvallisuusjohtamisjärjestelmien arviointikriteerit on harmonisoitu EU-maissa ja niiden käyttöä edellytetään, koska turvallisuustodistuksen turvallisuusjohtamisjärjestelmää koskeva osa on voimassa koko Euroopassa.

Rautatieliikenteen turvallisuuden varmistamiseksi Rautatievirasto myöntää osajärjestelmien käyttöönottoluvat. Turvallisuuden varmistamiseksi jouduttiin äskettäin esimerkiksi nopeuden nostoon pyydetty käyttöönottolupa epäämään.

#### *Riskien arviointi*

Rautatiejärjestelmän turvallisuutta parannetaan erityisesti kiinnittämällä huomiota uusien ja muuttuvien toimintojen tai teknisten ratkaisujen hyväksyntää edeltävään riskienarviointiin. Riskianalyysien avulla voidaan osoittaa, että uudet elementit eivät ainakaan huononna rautatieliikenteen turvallisuutta sen nykytasosta. Rautatievirasto on osallistunut yhtenäisen eurooppalaisen riskienarviointitavan luomiseen, josta RISC-komitea marraskuussa 2008 äänesti. Yhteiset turvallisuusmenetelmät -asetus edellyttää riskien arviointia sektorin toimijoilta määrättyllä tavalla. Rautatievirasto jatkaa aktiivista osallistumista ERA:n työryhmään ja on yhteistyössä Ratahallintokeskuksen ja VR:n kanssa varmistamassa uuden tavan menestyksekkästä käyttöönottoa.

#### *Säädökset*

Rautatievirasto osallistuu aktiivisesti kansalliseen ja kansainväliseen säädösvalmisteluun sekä suositusten ja määräysten laatimiseen. Rautatievirastolla on edustaja Euroopan rautatieviraston ERA:n kaikissa turvallisuustyöryhmissä. Näissä kehitetään mm. yhteisiä turvallisuusmenetelmiä, -tavoitteita ja -indikaattoreita sekä turvallisuusjohtamisjärjestelmien arviointia. ERA:n ja komission työryhmissä käsitellään mm. yhteisön rautateiden turvallisuudesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä (rautatieturvallisuusedirektiivi) 2004/49/EY ja EU-tason säädöksiä. Työryhmien suositusten perusteella komissio antaa erilaisia turvallisuustoimintaa ohjaavia pakottavia asetuksia tai päätöksiä, jotka Rautatievirasto panee täytäntöön normipäätöksillään. Mm. näillä toimenpiteillä Euroopasta käsin edellytetään Suomenkin rautatiejärjestelmän toimijoita kehittämään toimintaansa turvallisempaan suuntaan.

Kotimaassa Rautatieviraston virkamiehet toimivat asiantuntijoina mm. rautatielakia ja sen perusteella annettavia asetuksia uudistettaessa. Lainsäädäntöä täydennetään Rautatieviraston an-

tamilla turvallisuusmääräyksillä. Marraskuun 2008 alussa tuli voimaan viisi uutta turvallisuusmääräystä koskien mm. liikennöintiä ja viestintää rautatiejärjestelmässä.

#### *Turvallisuuskampanjat*

Rautatievirasto osallistui vuoden 2007 ja 2008 tasoristeyskampanjoihin teemalla ”Varo tasoristeystä – varsinkin sitä tuttua” yhdessä alan muiden toimijoiden kanssa. Vuoden 2008 tasoristeyskampanja toteutettiin osana Valppain mielin -liikenneturvallisuuskampanjointia. Kampanjoiden tarkoituksena on rautatietasoristeysten turvallisuuden parantaminen muistuttamalla tasoristeyksen käyttäjiä oikeasta käyttäytymismallista tasoristeyksessä sekä kertomalla faktoja tasoristeysten turvallisuudesta. Rautatievirasto on myös kansainvälisen Operation Lifesaver (OLI) -kampanjan jäsen. Kampanja keskittyy tasoristeysturvallisuuteen sekä luvattomien radanylitysten ja niiden seurauksena tapahtuvien allejäätien estämiseen. Suomessa kohteeksi on erityisesti valittu ala-asteikäiset lapset.

#### *Tutkimus ja kehittäminen*

Rautatievirasto osallistuu rautatieliikenteen turvallisuustutkimukseen teettämällä omia tutkimuksia ja osallistumalla laajemmalla pohjalla rahoitettavaan tutkimukseen. Rautatievirasto on mukana mm. VTT:n vetämässä Turvallinen liikenne 2025 -tutkimusohjelmassa sekä liikenteen ja muiden toimintojen turvallisuutta vertailevassa tutkimuksessa. Rautatievirasto teettää ja osallistuu myös tasoristeysten turvallisuuden parantamiseen tähtäävään tutkimus- ja kehitystyöhön. Rautatieviraston rahoittaman tutkimuksen lisäksi viraston työntekijät osallistuvat asiantuntijoina alan muiden toimijoiden teettämään tutkimukseen.

#### *Turvallisuuden seuranta ja onnettomuustutkinta*

Rautatieviraston suorittaman onnettomuus- ja vaaratilannetilastoinnin sekä -tutkinnan tarkoituksena on kerätä tietoa rautatiellä tapahtuneista onnettomuuksista ja vaaratilanteista. Tietojen avulla Rautatievirasto voi oppia tilanteista sekä omalta osaltaan auttaa ehkäisemään vaara- ja uhkatilanteita määräksiä tarkentamalla tai uusimalla. Rautatievirasto tekee omaa tutkintaa onnettomuuksista tai vaaratilanteista, joita Onnettomuustutkintakeskus ei tutki.

#### *Arvio rautatieliikenteen turvallisuuden lähivuosien kehityksestä*

##### *Ilkivallan lisääntyminen*

Rautatiejärjestelmään kohdistuva ilkivalta on viime aikoina lisääntynyt. Tyypillinen esimerkki ovat radalle asetetut erilaiset esineet, jotka voivat suistaa junan. Ilkivallan lisääntymisestä on keskusteltu Ratahallintokeskuksen ja VR:n kanssa. VTT:llä käynnistyneessä Turvallinen liikenne 2025 -tutkimusohjelmassa valittiin ensimmäisten tutkimusprojektien joukkoon Rautatieliikenteen turvaamista (security) käsittelevä tutkimus. Tutkimusohjelmassa ovat rautatie-sektorilta mukana Rautatievirasto, Ratahallintokeskus sekä VR-Yhtymä Oy. Tutkimuksessa tehtiin riskianalyysi rautatieliikenteeseen liittyvien security-uhkien kartoittamiseksi ja niiden estämiseksi tarvittavien toimenpiteiden määrittämiseksi sekä uhkiin varautumiseksi.

##### *Tasoristeysturvallisuus*

Tasoristeysten osalta näyttää siltä, että turvallisuuden paraneminen tasoristeyskiä poistamalla kompensoituu tieliikenteen (ja myös jossakin määrin rautatieliikenteen) määrän kasvulla. Vuonna 2008 ei tasoristeysonnettomuuksien määrässä tapahtunut merkittävää muutosta ai-

emman 10 vuoden tasoon verrattuna. Vakavimmat henkilövahinkoon – kuolemaan tai vakavaan loukkaantumiseen – ja suurimpiin onnettomuudesta aiheutuneisiin kustannuksiin johtaneet onnettomuudet tapahtunevat vastakin rautatien tasoristeyksissä.

Ratojen ikääntyminen ja peruskunnossapidon viivästyminen

Ratojen ikääntyminen ja niiden kunnossapidon viivästyminen aiheuttavat merkittäviä turvallisuusongelmia, mutta erityisesti nämä väistämättä vaikuttavat ratojen käytettävyyteen, kun junien käyttämiä nopeuksia ja tavarajunien akselipainoja joudutaan alentamaan. Tämä johtaa kyseisten ratojen liikenteen välityskyvyn alenemiseen.

Turvallisuuden kehittäminen

Rautatieliikenteessä on saavutettu sellainen turvallisuuden taso, jonka merkittävä parantaminen edellyttää huomattavia investointeja rautatieliikenteen turvaamisen tekniikkaan. Tulevaisuudessa tulisi myös erityisesti huolehtia siitä, että mahdolliset uudet rautatieyritykset ja muut toimijat kykenevät omassa toiminnassaan pitämään yllä nykyisen, hyvän turvallisuustason rautatieliikenteessä. Hyvää turvallisuustasoa ei siis tule pitää itsestäänselvyytenä, vaan muistaa panostaa jatkuvaan turvallisuustyöhön.

### **2.5.5. Yhteenveto**

Tieliikenneonnettomuuksissa kuolleiden määrä on keskimäärin hitaasti vähentynyt viimeisten kymmenen vuoden aikana. Liikenneturvallisuus maantieliikenteessä heikkeni vuonna 2007 verrattuna edelliseen vuoteen ja parani puolestaan vuonna 2008. Valtioneuvoston vuodelle 2010 asettamaa tavoitetta alittaa 250 liikennekuolemaa ei kuitenkaan olla saavuttamassa.

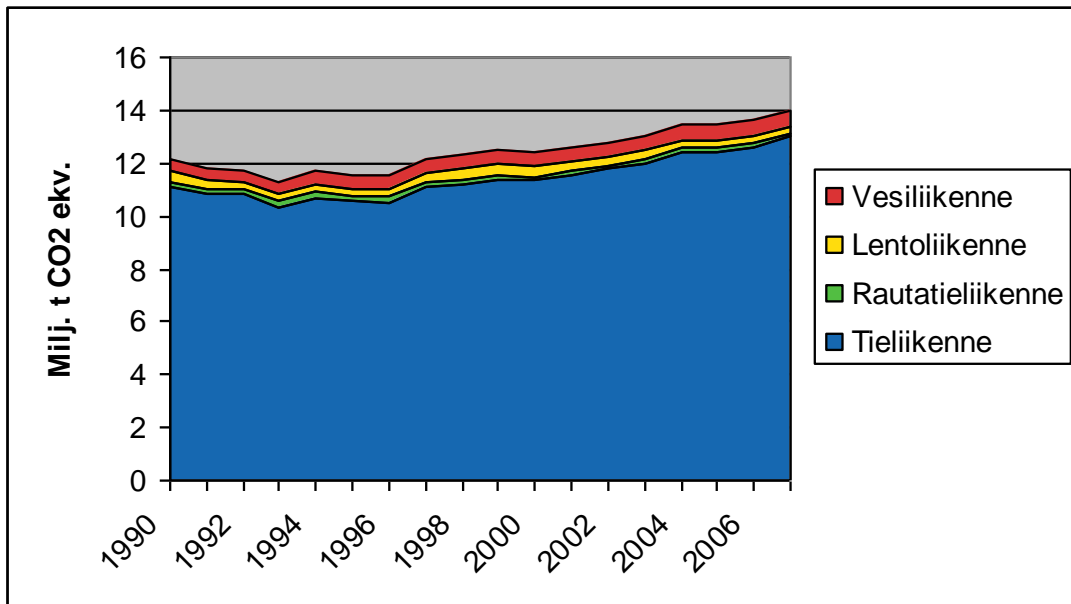
Kaupallisessa meriliikenteessä ja ilmailussa sekä rautatieliikenteessä ei tavoitteen mukaisesti vuonna 2008 sattunut yhtään matkustajan tai kuljettavan henkilökunnan jäsenen kuolemaan johtanutta onnettomuutta. Öljynkuljetusten lisääntyminen Suomenlahdella, lentoliikenteen määrän kasvu sekä ilkvallan lisääntyminen rautatieliikenteessä luovat haasteita onnettomuuksien ennaltaehkäisyyn. Tarkastustoimintaa ja liikenteen valvontaa on tehostettava entisestään, jotta pystyttäisiin pitämään turvallisuus suunnilleen nykyisellä tasolla myös tulevaisuudessa.

## **2.6.Liikenteen ympäristöhaitat ja niiden minimointi**

Liikenne on osavastuussa monista erilaisista ympäristöongelmista. Näitä ovat mm. kasvihuonekaasupäästöjen lisääntyminen, ilmanlaadun heikkeneminen, melu ja värinä, luonnonvarojen käyttö ja jätteiden synty, vesien tai maaperän pilaantuminen, öljyonnettomuusriskit ja Itämeren rehevöityminen sekä luonnon monimuotoisuuden väheneminen.

Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelma asettaa myös liikenteelle ympäristönsuojelullisia tavoitteita. Hallitusohjelmassa todetaan, että liikenteelle asetetut energiansäästö- ja ilmastotavoitteet on tarkoitus saavuttaa vähentämällä liikenteen ympäristöhaittoja sekä edistämällä joukkoliikennettä, ympäristöystävällisiä kuljetusmuotoja ja siirtymällä biopohjaisiin polttoaineisiin. Hallitusohjelma kannustaa kuljetuselinkeinoja muun muassa vapaaehtoisin energiasäästötoimiin ja tehostamaan logistiikkaa. Liikenteen ympäristöhaittojen ja ympäristöriskien toteutumiseen vaikuttavien tekijöiden vähentäminen on myös koko hallinnonalan tavoite.

*Ilmastomuutosta aiheuttavia liikenteen päästöjä ovat mm. hiilidioksidi, typpioksiduuli ja metaani. Suomen kotimaan liikenteen kasvihuonekaasupäästöt olivat vuonna 2006 noin 20 % maan kaikista kasvihuonekaasupäästöistä. Merkittävin kasvihuonekaasu liikennesektorilla on hiilidioksidi. Valtaosa liikenteen hiilidioksidipäästöistä puolestaan syntyy tieliikenteessä. Vesiliikenteen osuus kotimaan liikenteen kasvihuonekaasupäästöistä on noin 5 %, raideliikenteen noin 1 % ja ilmailun noin 3 %.*



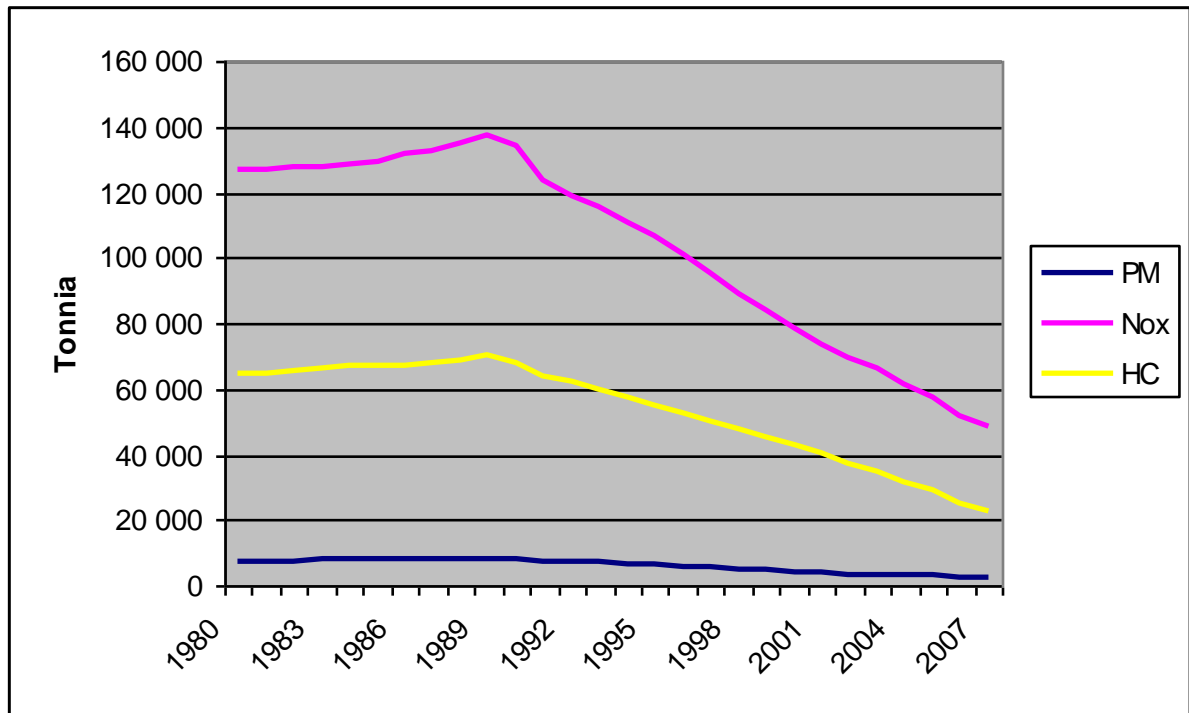
*Suomen kotimaan liikenteen kasvihuonekaasupäästöt vuosina 1990 – 2006 (milj. t. CO<sub>2</sub> ekv.) (Lähde: Tilastokeskus)*

Liikenteessä syntyy monia *ilmanlaadulle haitallisia* yhdisteitä. Näitä ovat mm. typen oksidit, rikkidioksidi, hiilimonoksidi eli häkä, hiilivedyt ja hiukkaset. Liikenteen osuus typen oksidipäästöistä on noin 50 %, rikkidioksidipäästöistä noin 20 %, häkäpäästöistä noin 60 %, hiiliveitypäästöistä noin 30 % ja hiukkaspäästöistä noin 15 %. Ilmanlaadun heikkeneminen on korostuneesti tieliikenteen aiheuttama ongelma. Autoliikenteen päästöt tapahtuvat matalalla, ihmisten hengityskorkeudella. Ne ovat suurimmillaan kaupunkikeskustoissa, joissa ihmisiä on eniten.

Valtaosa liikenteen typenoksidi- ja rikkidioksidipäästöistä sekä huomattava osuus hiukkaspäästöistä syntyy vesiliikenteessä, jonka typen oksidien päästöt ovat 53 %, rikkidioksidipäästöt 97 %, hiukkaspäästöt 42 % ja hiilidioksidipäästöt noin 22 % liikenteen kokonaispäästöistä. Vesiliikenteen päästöjen suuri määrä johtuu päästölaskennan aluerajauksesta: mukana ovat myös ulkomaan liikenteen Suomen talousvyöhykkeellä aiheuttamat päästöt.

Ilmanlaadun ohjearvojen ylityksiä tapahtuu edelleen useita kymmeniä, jopa satoja joka vuosi, vaikka tieliikenteen päästöt ovat vuodesta 1990 alkaen vähentyneet ja tulevat edelleen väheneeseen puhtaampien polttoaineiden ja ajoneuvojen tiukentuneiden päästömääräysten vuoksi.

Päästöt ovat vähentyneet myös raideliikenteessä sähkövetoisen junaliikenteen korvatta dieselvetoista liikennettä. Lento- ja vesiliikenteessä typenoksidi-, hiilivety- ja hiukkaspäästöt eivät ole yhtä selkeästi vähentyneet, vaan joidenkin yhdisteiden osalta päästöt ovat jopa kasvaneet.



Tieliikenteen hiukas- (PM), typenoksidi- ( $NO_x$ ) ja hiilivety- (HC) päästöt vuosina 1980 – 2007 (2007=ennuste) (Lähde: VTT/ LIPASTO)

Tuoreimpien arvioiden mukaan lähes miljoona suomalaista asuu alueilla, joilla keskiäänitaso ulkona ylittää päivisin ulkomelun ohjearvon, 55 dB. Nämä alueet ovat lähes kokonaan liikenteen melualueita. Vuonna 2003 toteutetun selvityksen mukaan yleisten teiden (nyk. maanteiden) yli 55 dB melulle altistui noin 350 000 asukasta ja katuliikenteen melulle noin 530 000 asukasta. Rautatieliikenteen melulle altistuvien ihmisten määräksi arvioitiin noin 48 500 ja lentoliikenteen melulle altistuvien määräksi 28 000. Raide- ja lentoliikenteen osalta melulle altistuvien määrää on saatu hieman vähennetyksi, mutta tieliikenteen osalta luvut ovat mitä todennäköisimmin kasvaneet liikenteen kasvaessa.

Melun lisäksi raskas liikenne erityisesti tietyillä rataosuuksilla aiheuttaa rakenteille haitallista tärinää. Liikenneperäisen tärinän laajuudesta ja vaikutuksista ei tällä hetkellä ole olemassa riittävästi tietoa.

Liikenneväylien rakentaminen ja kunnossapito kuluttaa vuosittain merkittäviä määriä kiinteitä luonnonvaroja sekä tuottaa jätteitä (erityisesti erilaisia maa-ainemassoja). Liikenneväylien hoito, kunnossapito ja rakentaminen sekä onnettomuudet saattavat aiheuttaa pohjavesien tai maaperän pilaantumista. Liikenne vaikuttaa osaltaan myös biodiversiteettiin eli luonnon monimuotoisuuteen. Liikenteen vaikutukset biodiversiteettiin ovat toisaalta negatiivisia, toisaalta



positiivisia. Liikenneväylät ja niillä tapahtuva liikenne pirstovat aiemmin yhtenäisiä luonnon-alueita, häiritsevät herkimpiä eliöryhmiä ja lisäävät eläinten liikennekuolleisuuden riskiä. Toisaalta avoimien kulttuuriympäristöjen (ketojen, niittyjen yms.) jatkuvasti vähentyessä eräät uhanalaiset lajit ovat löytäneet turvapaikan teiden avoimina pidetyiltä pientareilta.

Itämeren öljykuljetukset ovat viidessä vuodessa kaksinkertaistuneet ja 10 vuodessa nelinkertaistuneet. Liikenteen lisääntyminen lisää lähtökohtaisesti myös onnettomuusriskejä. Sekä maalla että merellä tapahtuvat liikenteen typenoksidipäästöt vaikuttavat Itämeren rehevöitymiskehitykseen. Meriliikenteen erityisongelmana on myös vieraslajien leviäminen Itämerelle laivoissa käytettyjen painolastivesien mukana.

*Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan toimet liikenteen ympäristöhaittojen minimoimiseksi*

Liikenne- ja viestintäministeriön tuorein eli kolmas ympäristöohjelma, *Liikenteen toimintalinjat ympäristökysymyksissä vuoteen 2010*, hyväksyttiin maaliskuussa 2005. Ympäristöohjelman toteutumista seurataan vuosittain. Hallinnonalan yhteistä ohjelmaa täydentävät kunkin liikennemuodon omat ympäristöohjelmat.

Liikenne- ja viestintäministeriön ympäristöohjelmassa on kuvattu liikenteen ympäristötavoitteet vuodelle 2010. *Ilmastomuutoksen* osalta tavoitteena on pitää päästöt vuoden 1990 tasolla. *Ilmanlaatua heikentävien päästöjen* osalta tavoitteena on typenoksidi- ja hiilivetypäästöjen vähentäminen 75 % ja hiukkaspäästöjen vähentäminen 40 % verrattuna vuoden 1990 tasoon. *Liikennemelulle altistumista* tulee vähentää alle 55 dB:iin noin 60 000 asukkaan osalta. Muiden ympäristökysymysten osalta tavoitteet eivät ole numeerisia.

Kasvihuonekaasujen vähentämisessä LVM:n tämän ohjelman tavoitteet korvaa Valtioneuvoston vuoden 2008 ilmasto- ja energiastrategian liikennettä koskeva osuus.

Liikenne- ja viestintäministeriön ympäristötyötä tehdään kiinteässä yhteistyössä alaisen hallinnon, ympäristöhallinnon sekä muiden yhteistyötahojen kanssa. Liikenne- ja viestintäministeriö on erilaisten työryhmien yms. kautta osallistunut sekä kotimaisen ympäristölainsäädännön että kansainvälisten ympäristösopimusten valmisteluun. Liikennesektorilla ei aiemmin ole juurikaan ollut omaa ympäristöasioihin liittyvää lainsäädäntöä lukuun ottamatta ajoneuvojen melu- ja pakokaasupäästömääräyksiä sekä vaarallisten aineiden kuljetuksiin liittyvää lainsäädäntöä. Tilanne on kuitenkin viime vuosina jonkin verran muuttunut. Liikenne- ja viestintäministeriö on hoitanut mm. lentoliikenteen päästökauppadirektiivin ja ajoneuvojen sitovan hiilidioksidipäästönormin valmistelua.

*Tiehallinnon ympäristötyö*

Tiehallinto on kehittänyt ympäristötyötään määrätietoisesti viimeisen parinkymmenen vuoden ajan. Tiehallinnon kuudes ympäristöohjelma, *Kohti ekotehokasta liikennejärjestelmää*, hyväksyttiin vuonna 2006. Ympäristöohjelman päämääriä ovat vähäinen ympäristön kuormitus, eheytyvä yhdyskuntarakenne ja kulttuuriympäristön arvojen säilyminen sekä ihmisten hyvin-

vointi. Ympäristöohjelmaa käytetään toiminnansuunnittelun yhtenä lähtökohtana ja sitä toteutetaan jokapäiväisen toiminnan kautta. Ohjelmassa esitetyt linjaukset konkretisoituvat paitsi toiminnan suunnittelun, myös hoidon ja ylläpidon sekä investointien kautta.

Tiehallinto on toteuttanut ympäristöhaittoja vähentäviä toimenpiteitä, mm. meluntorjuntaa ja pohjavesiriskien torjuntaa erityisesti 1990-luvulla, mutta viimeisen kymmenen vuoden aikana vähenevä perustienpidon rahoitus on lykännyt erillisinä toteutettavien ympäristöhankkeiden toteuttamista. Meluesteitä rakennetaan lähes yksinomaan muiden tienparannushankkeiden yhteydessä, mutta pohjavesisuojaus rakennetaan hankkeiden lisäksi myös jonkin verran erillisinä toimenpiteinä (pohjavesien teemaohjelma). Ympäristöinvestointeja tulisi toteuttaa huomattavasti nykyistä enemmän, jotta ministeriön asettamat tavoitteet haittojen vähentämiseksi toteutuisivat.

Tieliikenteen meluhaittoja voidaan vähentää myös esimerkiksi nk. hiljaisilla päällysteillä, jotka vähentävät syntyvän melun määrää. Näitä päällysteitä on tähän mennessä rakennettu yli 50 kaistakilometrin matkalle. Pohjavesiriskejä on pienennetty myös vähentämällä liukkaudentorjunnassa käytetyn suolan määrää. Tähän on päästy kehittämällä suolan levitysmenetelmiä. Parhaillaan on käynnissä myös suolaa korvaavan, ympäristölle vähemmän haitallisen kaliumformaatin käytön testaus.

Tiehallinto pyrkii tehostamaan materiaalien käyttöä tienrakentamisessa. Seurannassa on niin tiealueelta rakentamisen yhteydessä otettujen kuin tiealueen ulkopuolelta tuotujen maa- ja kiviainesten määrä sekä myös tierakenteessa käyttämättömien, läjitettävien massojen määrä. Tiehallinto pyrkii myös lisäämään sivutuotteiden ja uusiomateriaalien käyttöä tienrakentamisessa.

Tiehallinto arvioi niin ohjelmiensa kuin hankkeidensakin vaikutukset ohjelmia valmisteltaessa ja hankkeita suunniteltaessa. Suuret tieverkon kehittämishankkeet käyvät läpi YVA-lain mukaisen arviointiprosessin. Viimeisen kymmenen vuoden aikana on vuosittain ollut käynnissä keskimäärin viisi YVA-hanketta. Tiehankkeita, jotka on joko arvioitu YVA-lain mukaisesti tai joissa arviointi on parhaillaan käynnissä, on kaikkiaan noin 50.

On paljon ympäristökysymyksiä, kuten esimerkiksi ilmastonmuutos, joihin yksin tienpitäjän keinoin ja toimin ei voi vastata. Tiehallinto käykin tiivistä yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa maankäytön suunnittelun ja liikenteen suunnittelun yhteensovittamiseksi. Myös tutkimus- ja kehittämistoiminnan kautta Tiehallinto hakee rooliaan liikennejärjestelmätason toimijana.

#### *Ratahallintokeskuksen ympäristötyö*

Ratahallintokeskuksen ympäristöpolitiikka ja -strategia valmistuivat vuonna 2004. Ympäristöstrategia toimii Ratahallintokeskuksen vuosittaisen ympäristöohjelman lähtökohtana. Strategi-aa uudistetaan parhaillaan: vuosien 2009 – 2013 ympäristöstrategia otetaan käyttöön maaliskuussa 2009. Strategia koostuu kahdeksasta eri osakokonaisuudesta, jotka ovat maaperä, pohjavesi, melu, tärinä, ilmasto, energia, materiaalit ja rataympäristö (mm. luonnon monimuotoi-

suus, rakennettu ympäristö). Suurten ratahankkeiden ja kehittämisohjelmien ympäristövaikutuksia arvioidaan Ratahallintokeskuksen strategisesta suunnittelusta alkaen, jolloin tarkasteltaviksi tulevat myös vaihtoehtoiset ratkaisut ympäristövaikutuksineen.

Ratahallintokeskus on toteuttanut pääkaupunkiseudulla erillisen rautatieliikenteen meluntorjuntaohjelman. Eri puolilla Suomea on käynnissä yksittäisten kohteiden meluntorjuntatoimia. Rataverkon pahimpiin tärinäkohteisiin etsitään toimivia tärinänpoistoratkaisuja. Tärinäntorjunta on kuitenkin osoittautunut meluntorjuntaa selvästi vaikeammaksi ja kalliimmaksi. Toimivia tärinäntorjuntakeinoja etsitään kuitenkin intensiivisesti useissa t&k -projekteissa.

Maaperän ja pohjavesien suojelu on Ratahallintokeskuksessa yksi keskeisistä painopisteistä. Maaperää ja pohjavesiä on puhdistettu yli 150 kohteessa eri puolilla Suomea. Pohjavesialueiden riskienhallintaa kehitetään jatkuvasti, sillä merkittävä osa Suomen rataverkosta leikkaa tai sivuaa tärkeitä pohjavesialueita.

Rautatieliikenteen hiilidioksidi- ja hiukkaspäästöjä vähennetään ratoja sähköistämällä ja sähkövetureiden käyttöä lisäämällä. Ilmastomuutokseen sopeutuminen ja muutoksen hillintä tulevat olemaan vahvasti esillä Ratahallintokeskuksen tulevien vuosien ympäristötyössä.

#### *Merenkululaitoksen ympäristötyö*

Merenkululaitoksen ensimmäinen ympäristöohjelma valmistui ja otettiin käyttöön keväällä 2004. Merenkululaitoksen päivitetty ympäristöohjelma 2008 – 2011 valmistui vuonna 2007. Ympäristöohjelma on osa Merenkululaitoksen ympäristöjärjestelmää ja sen avulla ympäristötavoitteet ja -toimenpiteet ovat osa laitoksen normaalia toimintaa.

Jokaiselle toiminnolle on laadittu ympäristötavoitteet ja toimenpiteet näiden saavuttamiseksi sekä vastuut ja aikataulut. Tavoitteet on jaettu laitoksen tulostavoitteiden mukaisiin tavoitteisiin sekä konkreettisiin ympäristötavoitteisiin. Esimerkiksi hankinnoissa suositaan ympäristöystävällisiä tuotteita ja parannetaan jätteiden kierrätysmahdollisuuksia. Merenkulun kansainvälisestä luonteesta johtuen merkittävä osa merenkulun ympäristötyöstä tehdään kansainvälisillä areenoilla. Merenkululaitoksen edustajat osallistuvat mm. Kansainvälisen merenkulukujärjestön (IMO) ja Helsingin komission (HELCOM) kokouksiin, joissa kehitetään merenkulkua koskevia kansainvälisiä ympäristömääräyksiä.

Merenkululaitoksen keskeinen tapa vaikuttaa ympäristön suojeluun on edistää merenkulun turvallisuutta ja sitä kautta vähentää ympäristöonnettomuuden riskiä (ks. myös edellinen kohta liikenteen turvallisuudesta).

Vesiliikenteen päästöjen kehityksessä ei oleteta tulevaisuudessa tapahtuvan suuria muutoksia pitkäaikaiseen kehitykseen verrattuna muiden yhdisteiden paitsi rikkidioksidin ja typenoksidien osalta. Aluksia koskevat uudet polttoaineen rikkipitoisuuden ja typenoksidien päästörajat tulivat voimaan toukokuussa 2006. Näiden määräysten on arvioitu alentavan alusten rikkidioksidipäästöjen määrää noin 55 % lähimmän kymmenen vuoden aikana ja päästöjen pienenevän edelleen noin kolmasosaan nykyisistä vuoteen 2026 mennessä. Typenoksidien

päästöjen osalta uusien määräysten on arvioitu alentavan päästöjä noin kolmasosan vuoteen 2026 mennessä.

#### *Ilmailuhallinnon ympäristötyö*

Myös Ilmailuhallinnon ympäristötyölle on ominaista sen kansainvälisyys ja sitä kautta tuleva sitovuus. Ilmailuhallinto seuraa aktiivisesti kansainvälisten ympäristöprojektien etenemistä, pyrkii osallistumaan normien valmisteluun sekä tarjoaa tarvittaessa asiantuntija-apuaan.

Ilmailuhallinto valvoo, että Suomeen rekisteröivät ilma-alukset täyttävät Kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen liitteen 16 mukaiset meluvaatimukset, jotka ovat olleet voimassa jo 1990-luvun alusta, sekä muut ympäristövaatimukset. Ilmailuhallinto voi lisäksi päätöksellään asettaa toimintarajoituksia lentoasemalle meluhaittojen ehkäisemiseksi ja kieltää alueen käytön ilma-alusten lentoonlähtöihin ja laskuihin haitallisten ympäristövaikutusten ehkäisemiseksi. Toimintarajoitukset voivat koskea mm. meluisimpien suihkukonemallien pääsyä lentoasemalle sekä tällaisten suihkukoneiden liikennöinnin kieltä ja liikennöintiaikoja.

Lentoliikenteen tärkeimpänä tulevaisuuden energia- ja ilmastopoliittisena ohjauskeinona pidetään päästökauppaa, etenkin jos siitä saadaan maailmanlaajuisesti toimiva. Ilmailun päästökauppa alkaa 1 päivänä tammikuuta 2012 sekä EU:n sisäisillä että EU:n ja kolmansien maiden välisillä lennoilla. Ilmailuhallinto tulee vastaamaan vapaasti jaettavien päästöoikeuksien jaosta, ilmailun päästökaupan edellyttämästä seurannasta ja raportoinnista sekä niistä seuraamuskäytännöistä, joita kohdistetaan päästökauppalaan velvoitteita noudattamasta kieltäytyviin lentoyhtiöihin.

#### *Ajoneuvohallintokeskuksen ympäristötyö*

Ajoneuvohallintokeskuksen toiminnan kannalta ympäristökysymyksissä korostuvat ajoneuvon hankinta, erityisesti auton valinta, sekä ajoneuvojen kunto ja ajoneuvojen käyttöä ohjaavat toimintamallit. Ajoneuvohallintokeskuksen vaikutusmahdollisuudet liikenteen ympäristöhaittojen vähentämisessä ovat sinänsä laajat, mutta pääosin välilliset ja siten eri toimenpiteiden vaikutukset näkyvät vasta pitkän ajan kuluttua.

Ajoneuvohallintokeskuksen toiminta ilmastonmuutoksen ehkäisemiseksi painottuu polttoaineen käytön vähentämisen edistämiseen ja polttoaineen kulutuksen seurantaan. Taloudellisen ajotavan koulutuksen edistäminen kuljettajakoulutuksessa on merkittävä toimi ilmastonmuutoksen ehkäisemiseksi. Lisäksi Ajoneuvohallintokeskus seuraa ja tiedottaa rekisteröitävien autojen energiankulutuksesta sekä autokannan uusiutumisesta. Ajoneuvohallintokeskuksen tietojärjestelmät tekevät mahdolliseksi autoveron ja ajoneuvoveron sitomisen hiilidioksidipäästöihin. Autovero muuttui hiilidioksidiperusteiseksi vuoden 2008 alusta ja ajoneuvoveron peruste näillä näkymin vuonna 2010.

Ajoneuvohallintokeskuksen toiminta ilmanlaadun parantamiseksi painottuu valvontaan. Ajoneuvohallintokeskus tarkistaa Suomeen tuotavien ajoneuvomallien pakokaasupäästöt. Valvomalla katsastustoimintaa varmistetaan, että asetettuja päästönormeja noudatetaan. Ajoneuvo-

hallintokeskus osallistuu myös ajoneuvojen melupäästönormien noudattamisen valvontaan katsastustoiminnan kautta. Lisäksi Ajoneuvohallintokeskus ohjeistaa korjaamoja pakokaasumittausten tekemisessä.

*Valtioneuvoston ilmasto- ja energiastrategian liikennettä koskevat linjaukset*

Valtioneuvosto antoi eduskunnalle ilmasto- ja energiapoliittisen selonteon 6.11.2008. Siinä annettiin seuraavat liikennettä koskevat linjaukset:

- Liikenteen CO<sub>2</sub>-päästöjä on uusiutuvien energialähteiden 10 %:n osuuden lisäksi leikattava muilla toimilla nykytasoon verraten miljoona ja perusuran vuoden 2020 tasoon verrattuna 2 miljoonaa CO<sub>2</sub>-tonnia.
- Ajoneuvoteknologian tuomat hyödyt otetaan mahdollisimman laajasti käyttöön vaikuttamalla henkilöautovalintaan ja henkilöauton käyttötapaan auto- ja ajoneuvoveroituksella sekä voimakkaalla panostuksella informaatioon.
- Turvataan joukkoliikenteen peruspalvelutaso haja-asutusalueilla. Vähenevää reittiliikennettä täydennetään kutsujoukkoliikenteellä ja taataan kaukoliikenteen peruspalvelutaso ostamalla joukkoliikennettä niille yhteysväleille, joille tarjontaa ei synny markkinaehtoisesti.
- Toteutetaan liikennepoliittisen selonteon mukaista investointiohjelmaa joukkoliikenteen ja junakuljetusten käyttömahdollisuuksien lisäämiseksi.
- Toteutetaan joukkoliikenteen laatuikäviä esimerkiksi lisäämällä julkisen liikenteen kaistoja ja kehittämällä pysäkkijärjestelyjä.
- Kävelyn ja pyöräilyn olosuhteita parannetaan siten, että lyhyitä automatkoja saadaan suunnattua kestävämpiin kulkumuotoihin.
- Työsuhdematkalippujärjestelmää kehitetään nykyistä paremmin joukkoliikenteen käyttöön kannustavaksi.
- CO<sub>2</sub>-perusteinen verotus ulotetaan myös pakettiautoihin, joiden päästöjen mittausta yhdenmukaistuu asteittain vuoteen 2010 mennessä.
- Luodaan valmiudet paikannukseen perustuvan tienkäyttömaksun käyttöönottoon tulevilla vuosikymmenellä, huomioon ottaen EU-määräykset. Selvitetään mahdollisuudet ja ohjauskeinot vähäpäästöisen henkilöautoliikenteen edistämiseen maan niissä osissa, joissa joukkoliikenne ei ole todellinen vaihtoehto.
- Selvitetään tienkäyttömaksujen sosiaaliset, alueelliset ja kansantaloudelliset vaikutukset.
- Eheytetään yhdyskuntarakennetta suurilla kaupunkiseuduilla palvelujen saavutettavuuden lisäämiseksi joukko- ja kevyellä liikenteellä. Suuret kaupunkiseudut ja valtio laativat yhdessä pitkäjänteiset, seutukohtaiset joukkoliikenteen kehittämisohjelmat. Pyöräilyn ja jalankulun tarpeet otetaan entistä paremmin huomioon maankäytön suunnittelussa ja liikennejärjestelmäsuunnittelussa.
- Tuetaan eheidän ja toimivien kunta- ja seutukeskusten sekä niiden palvelujen kehittämistä siten, että asiointiliikennettä pidempien etäisyyksien päässä oleviin suurempiin keskuksiin voidaan vähentää.

- Tuetaan ja tehostetaan taloudellisen ajotavan koulutusta. Lisätään informaatiota erilaisista liikkumismahdollisuuksista ja liikennemuotojen vaikutuksista. Tavaraliikenteen ja joukkoliikenteen energiatehokkuussopimusten tuloksia seurataan ja tarvittaessa toimia tehostetaan.
- Liikenteen toisen sukupolven biopolttoaineiden kehitysohjelmaa jatketaan ja varataan demonstraatiolaitosten tukemiseen riittävät määrärahat.
- Ajoneuvoihin ja sen polttoaineisiin liittyvää verotusta kehitetään siten, että saadaan aikaan entistä vähemmän päästöjä aiheuttava maantieliikenne. Biopolttoaineiden käyttöä ohjataan verotuksellisin keinoin parhaisiin vaihtoehtoihin kuten toisen sukupolven biopolttoaineisiin.
- Yhdyskuntarakenteen suunnittelun keinoin pyritään eheään kunta- ja seutukeskusten rakenteeseen, jossa asumisen, työpaikkojen ja palvelujen läheisyys vähentää liikennetarvetta.

Liikenne- ja viestintäministeriö julkaisi 17.3.2009 ilmastopolitiikan toteuttamisohjelman. Toetusohjelmassaan ministeriö linjaa ne toimet, joita hallinnonalalla tarvitaan liikenteen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi, yksilöi vastuut ja arvioi toimenpiteiden kustannukset.

Ohjelman avulla varaudutaan ylläpitämään liikenteen palvelutaso vähintään nykyisenkaltaisena sään ääri-ilmiöiden lisääntymisestä huolimatta. Ministeriön tavoitteena on leikata liikenteen hiilidioksidipäästöjä 2,8 miljoonaa tonnia nykytasosta vuoteen 2020 mennessä. Tämä tapahtuu sekä liikenne- että viestintäpolitiikan avulla.

Ohjelmassa esitetään toimenpiteitä liikenteen energiatehokkuuden parantamiseksi ja henkilöautokannan uudistamiseksi. Konkreettisia tavoitteita ovat esimerkiksi, että uusien käyttöön otettavien henkilöautojen ominaiskulutus laskisi yli 40 prosenttia ja liikenteen käyttämästä polttoaineesta 10 prosenttia olisi biopolttoaineita vuonna 2020. Ajoneuvoihin kohdistuvien tointen osuus koko päästövähennyksestä olisi 2,1 – 2,3 miljoonaa tonnia.

Myös kaupunkiseutujen henkilöliikennettä pyritään ohjaamaan ympäristön kannalta edullisempiin kulkumuotoihin. Myös kevyen liikenteen olosuhteisiin panostetaan, jotta kansalaiset suosisivat kevyttä liikennettä lyhyillä matkoilla.

Ministeriö esittää uudessa toiminta- ja taloussuunnitelmassaan (vuosille 2010–2013) huomattavia lisämäärärahoja toimenpiteiden toteuttamiseksi. Ensimmäisen vuoden kustannuksiksi on arvioitu 19 miljoonaa euroa. Vuonna 2011 kustannuksia arvioidaan syntyvän 24 miljoonaa ja vuosina 2012 ja 2013 molempina 36 miljoonaa euroa.

Toimikunnan ilmastotyö perustui liikennepoliittiseen selontekoon, hallituksen ilmasto- ja energiastrategiaan, ilmastopolitiikan linjauksiin ja Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin.

*Arvio ympäristökysymysten lähivuosien kehityksestä*

Tulevaisuudessa kasvihuonekaasupäästöjä vähennetään marraskuussa 2008 valmistuneen valtioneuvoston kansallisen pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia mukaisesti 15 % vuoteen 2020 mennessä verrattuna vuoden 2005 tasoon. Lisäksi on otettava huomioon ilmaston lämpenemisen vuoksi tarvittava sopeutuminen. Liikenteen melulle altistuvien ihmisten määrä on todennäköisesti edelleen kasvamassa.

*Selvitysmiesten käsityksen mukaan valtioneuvoston ilmasto- ja energiapoliittisen selonteon linjausten toteuttaminen ja selonteon tavoitteiden saavuttamisen seuranta vaatii liikenteen alueella nykyistä tehokkaampaa toimintaa. Sekä väylävirasto että liikenteen turvallisuusvirasto tulevat tekemään selontekolinjausten toteuttamisen edellyttämiä toimenpiteitä liikenne- ja viestintäministeriön ohjauksessa. Selvitysmiehet ehdottavat, että liikenteen turvallisuusvirastolle annettaisiin selonteon liikennettä koskevan osan toteuttamisen koordinoititehtävä.*

## 2.7. Toimintaympäristön muutokset

Sekä väylä- että turvallisuusvirastojen toimintaympäristö on muuttunut voimakkaasti ja muutoksen voidaan olettaa jatkuvan edelleen. Merkittävimpiä muutostekijöitä ovat ilmastonmuutos ja sen torjuntatoimenpiteet, energian hinnan nousu, globalisaatio, elinkeinorakenteen muutos, erityisesti turvallisuusvirastojen sektorin toimivallan jatkuva siirtyminen EU:n elimille, väestön vanheneminen ja yhdyskuntarakenteen muutos sekä nopea teknologinen kehitys.

### 2.7.1. Ilmastonmuutos ja energian hinnan kehitys

*Ilmastonmuutos* tuonee Suomeen keskimäärin lämpimämpää ja runsaampia sateita ja ilmeisesti ongelmia mm. teiden talvihoidolle. Toisaalta talven aiheuttamat häiriöt rautatieliikenteelle ja jäänmurron tarve vähenevät. EU-säännösin etenkin henkilöautoliikenteelle asetetaan mahdollisesti rajoittavia toimia, jolloin henkilöautoliikenteen kustannukset nousevat. Tämä leikkaa liikenteen kasvua. Ilmastonmuutoksen torjunta niin, että lämpötilan nousu v. 2050 olisi vain 2 °C, vaatisi hiilidioksidipitoisuuden puolittamista tämän päivän tasosta (muuten nousu olisi tuhoisat 6–7 °C). Tämä maksaisi kansainvälisen energiajärjestön IEA:n mukaan 45 triljoonaa USD.

Suomi toteuttaa osaltaan EU:n sitoumuksia kasvihuonekaasujen vähentämiseksi, jolloin liikennesektorin tulee kantaa oma vastuunsa sovituista vähennyksistä. Erityisesti väylien rakentaminen, hoito ja ylläpito tulee sopeuttaa ilmastonmuutoksen aiheuttamiin muuttuneisiin olosuhteisiin.

*Öljyn hintakehitys* on arvaamatonta, joskin olennainen pysyvä hinnanlasku on epätodennäköistä. Öljyn tuotantokapasiteetti on täydessä käytössä ja globaali tuotannon huippu on saatettu jo ohittaa. Innovaatiot energia-alalla voivat muuttaa näkymiä 10 -15 vuoden tähtäimellä, mutta uusimuotoineen energia ei ole nykyistä halvempaa. Uusiutuvaa energiaa otetaan lähivuosina liikenteen käyttöön myös Suomessa. Ilmastonmuutoksen torjunta asettaa suuria paineita parantaa liikenteen energiatehokkuutta, ja suunnata energiankäyttöä uusiutuviin energialähteisiin.

Hybridikäyttö on tieliikenneajoneuvojen voimalaitepuolella vahvasti tulossa. Euroopassa (Suomessakin verouudistuksen jälkeen) dieselmoottori on henkilöautoissa suosittu. Poltto-  
kenno sähkövoimalähteenä on edelleen kaukainen mahdollisuus, kuin myös siihen liittyvä ve-  
tytalous. Perinteisen polttomoottorin korvaavat käyttövoimat tullevat varsinaisesti vasta jos-  
kus 2020 – 2030.

Jo tapahtunut ja etenkin odotettavissa oleva energian hinnan nousu vaikuttaa liikenteen mää-  
rään ja muuttaa liikennemuotojen suhteellisia osuuksia. Tieliikenteen ja ilmailun kasvu hidas-  
tune ja rautateiden ja merenkulun suosio kasvane. Liikenneväylien rakentamisen, hoidon ja  
ylläpidon kustannukset ovat viime vuosina nousseet yleistä kustannuskehitystä nopeammin  
raaka-aineiden (polttoaineet, teräs, bitumi) hinnan nopean nousun vuoksi.

### 2.7.2. Elinkeinorakenteen muutos ja globalisaatio

*Suomen elinkeinorakenne* on muuttunut maataloudesta sekä metsä- ja metalliteollisuudesta  
kohti elektroniikkateollisuutta ja palvelutuotantoa. *Globalisaation* ilmentymänä teollisuus ha-  
kee maantieteellisesti optimaalista sijoittautumispaikkaa ottaen huomioon raaka-aineiden saa-  
tavuuden, työn hinnan ja tuottavuuden, markkinoiden sijainnin ja kuljetusten kustannukset.  
Tämän optimin hakeminen on johtanut mm. puunjalostusteollisuuden supistumiseen Suomes-  
sa markkinoiden painopisteen siirtyessä keskeisemmän EU:n alueelle ja itään päin.

Suomen tuotantorakenne on palveluvaltaistunut ja monipuolistunut nopeasti viime vuosina.  
Teknologiaateollisuuden osuus teollisuustuotannosta lähentelee jo 50 prosenttia, perinteisen  
metalliteollisuuden lähes 30 sekä metsäteollisuuden vajaa 20 prosenttia. Tulevaisuudessa kor-  
kean jalostusasteen tuotannon arvioidaan kasvavan edelleen nopeammin kuin perusteollisuu-  
den. Tuotantorakenteen muutoksen ja jalostusasteen nousun johdosta kuljetussuoritteet eivät  
kasva enää talouskasvun kanssa samaa tahtia. Teknologiaateollisuuden osuus (ilman perusme-  
tallia) teollisuustuotannon jalostusarvosta on noin 35 prosenttia, kun kuljetusten osuus on vain  
muutamia prosentteja.

Elinkeinoelämän logististen prosessien kannalta tärkeimmät kuljetusten ominaisuudet ovat  
kustannustehokkuus ja täsmällisyys. Perusteollisuuden tuotteet edellyttävät kustannustehok-  
kaita kuljetuksia sekä tie- ja rataverkolta verkolta riittävää kantavuutta (metsä-, metalli-, ke-  
mian teollisuus, osa rakennustoimintaa). Täsmällisiä kuljetuksia vaativat teollisuuden alat  
(korkean teknologian tuotteet, päivittäistavara-kauppa, osa rakennustoimintaa) edellyttävät lii-  
kenneväylien hyvää liikennöitävyyttä läpi vuoden ja kaikkina vuorokauden aikoina. Alemman  
tieverkon kuntopuutteet korostuvat metsäteollisuuden raaka-ainehankinnassa.

### 2.7.3. EU:n lisääntyvä rooli

Kansallista liikennejärjestelmää ja sääntelyä koskevaa toimivaltaa siirtyy enenevässä määrin  
*EU:n toimielimille*.

Meriliikenteessä EU omaksuu omaan lainsäädäntöönsä kansainvälisissä merenkulkujärjestöis-  
sä ja -sopimuksissa kehitettyjä normeja (IMO, HELCOM, IMSO, Paris MOU jne.). Ilmailussa



vastaavasti EU omaksuu ICAO:ssa ja eurooppalaisissa elimissä valmisteltuja normeja (ECAC, JAA). Mm. lentotoimintaa, lentävän henkilöstön ja huoltohenkilöstön lupakirjoja, ilma-alusten lentokelpoisuutta, huoltotoimintaa, matkustajien oikeuksia, maahuolintaa, ympäristökysymyksiä, onnettomuustutkintaa, ilmailun turva-asioita ja lennonvarmistusta koskeva sääntely on joko annettu EU:n asetuksina tai perustuu direktiiveihin. Rautatieliikenteessä EU:n asetuksilla ja direktiiveillä säädetään mm. rautatieyritysten kilpailutilanteesta, ratamak-  
susta, toimiluvista, turvallisuustodistuksista, veturinkuljettajien koulutus- ja tutkintovaatimuk-  
sista, rautatiejärjestelmän turvallisuudesta sekä rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta. Yh-  
teentoimivuusdirektiivin perusteella annetaan rautatiejärjestelmän yksityiskohtaiset tekniset  
eritelvät. Tieliikenteen osalta EU:n lainsäädännöllä säädetään sekä liikenteen harjoittamisen  
ehdoista, tietulleista, kuorma-autojen ja polttoaineen vähimmäisveroista, kuljettajien koulu-  
tuksesta, terveydentilasta ja ajokorteista että ajoneuvokaluston ominaisuuksista.

Erityisesti komissio ja parlamentti ajavat voimakkaasti yhtenäistä taloudellista, toimivaa, tur-  
vallista ja ympäristöhaitat minimoivaa palvelumarkkinaa koko EU:n alueelle. Jäsenvaltioiden  
kansallinen päätösvalta kapenee, mutta jäsenvaltioiden edustajat osallistuvat EU:n päätösten  
valmisteluun.

#### 2.7.4. Demografia

Tilastokeskuksen vuonna 2007 valmistuneessa *väestöennusteessa* väkiluku lisääntyy vuosina  
2006 – 2040 lähes 9 prosentilla. Väkiluku kasvaa vuoteen 2040 asti ja sen jälkeenkin ja vuon-  
na 2040 väestöä on 5,7 miljoonaa (5,3 miljoonaa vuoden 2007 lopussa). Kuolleiden määrä  
ylittää syntyneiden määrän vuonna 2030. Vuodesta 2005 lähtien työvoimasta on poistunut  
enemmän ihmisiä kuin tullut uusia. Kotitalouksien lukumäärä kasvaa 2,4 miljoonasta noin 3  
miljoonaan vuoteen 2030 mennessä.

Yleisen terveydentilan kohentumisen ja pitkään jatkuneen verrattain alhaisen syntyvyyden  
seurauksena *ikääntyvien osuus* Suomen väestöstä on sekä eurooppalaisittain että varsinkin  
globaalisti korkea. Eläkeikäisten osuus nousee 16 prosentista 26 prosenttiin vuoteen 2030  
mennessä, ja pysyy tämän jälkeen samana. Yli 85-vuotiaiden määrä kasvaa 1,8 prosentista 6,1  
prosenttiin. Vanhenevan väestön vaatimukset ja toimintaedellytykset on otettava myös liiken-  
nejärjestelmän suunnittelussa huomioon.

Suomen suurimmat ikäluokat ovat 1940-luvun lopulla syntyneet. Nämä ikäluokat jäävät eläk-  
keelle pääosin 2010-luvun alkupuolella. Odotettavissa on pula osaavista työntekijöistä. Laa-  
jamittainen eläköityminen koskee myös virkamiehiä. Tämä luonnollinen poistuma on valtion-  
hallinnon tuottavuusohjelman tärkeimpiä perusteita. Suurten ikäluokkien eläköityminen antaa  
mahdollisuuden tuottavuusohjelman toteuttamiselle jopa ilman irtisanomisita. Valtionhallinto  
ei voi edellyttää saavansa virkamiehiä jatkuvasti suurenevaa suhteellista osuutta pieneneväs-  
tä työikäisten joukosta.

#### 2.7.5. Yhdyskuntarakenne

*Yhdyskuntarakenne* jatkaa hajautumistaan, joskin aivan viime aikoina on joillakin kaupunki-  
seuduilla tapahtunut käänne väestötiheyden kasvuun. Linnuntietä mitattuna työmatkat ovat

kasvaneet yli 50 prosentilla vuodesta 1985. Päivittäistavarakauppa on levinnyt yhä enemmän keskustoista syrjemmälle rakennettuihin kauppakeskuksiin, tosin lähikauppojen paluustakin on joitain merkkejä. Yhdyskuntarakenteen tiiveydellä tai hajanaisuudella on huomattavaa merkitystä liikennejärjestelmän kehittämiseksi. Hajaantuvassa rakenteessa joukko- ja kevyen liikenteen edellytykset heikkenevät. Hajaantuva rakenne tietää myös lisää kustannuksia jo muutenkin kalliisiin taajamien liikenne- ja kunnallistekniikkainvestointeihin. Mm. ilmastomuutoksen torjuntaan liittyen on suhtautuminen automarkettien ja kauppakeskusten rakentamiseen muuttumassa rajoittavammaksi.

Muutos asettaa haasteita sekä kaupunkiseutujen ruuhkautuvan liikenteen järjestämiselle että saavutettavuuden turvaamiselle hiljenevällä maaseudulla.

### 2.7.6. Teknologinen kehitys

Nopea *teknologinen kehitys* on parantanut liikenteen turvallisuutta ja ympäristöystävällisyyttä. Ajoneuvoihin ja muihin kulkuvälineisiin samoin kuin väyliin ja ohjausjärjestelmiin on lisätty ”älykkyyttä” (ks. 2.7.7. kohta). Satelliittinavigointia hyödynnetään kaikissa liikennemuodoissa. Teknologian nopea kehitys jatkuu ja tulee vaikuttamaan merkittävästi myös väylien rakentamis- ja kunnossapitotarpeeseen. Samalla on muistettava, että erityisesti tietotekniikkaan pohjautuville järjestelmille on ominaista järjestelmien korkeat investointikustannukset ja lyhyt käyttöikä.

Ajoneuvoteknologiset ratkaisut tulevat avuksi liikenneonnettomuuksien torjuntaan. Ajoneuvon hallintaan ja törmäyksen estoon on jo käytössä tai tulossa teknisiä keinoja, mutta niiden siirtyminen ajoneuvokantaan käy hitaasti (kannan uusiutumiseen menee Suomessa lähes 20 vuotta).

IMOssa valmistellaan standardoidun elektronisen navigointijärjestelmän (ECDIS) pakollisuutta aluksilla.

Sähköinen kauppa ja asiointi voivat korvata jossain määrin henkilöliikennettä, mutta lisätä tavaraliikennettä. Kuluttajakaupassa sähköinen kauppa on jäänyt odotuksia pienemmäksi tekijäksi kaupan kokonaiskuvassa, joskin merkitys on kasvussa.

### 2.7.7. ”Älykäs liikenne” ja virastouudistus

Liikenneministeri Anu Vehviläinen asetti 23.4.2008 tutkimusprofessori Risto Kulmalan älykkään liikenteen selvitysmieheksi. Selvitysmiehen tuli selvittää, miten tieto- ja viestintätekniikalla ja älykkään liikenteen ratkaisulla voidaan tehostaa liikennejärjestelmän toimintaa, tuotavuutta ja arjen liikennepalveluiden sujuvaa käyttöä, tukea ilmastopolitiikkaa ja turvallista liikkumista sekä edistää tieto- ja viestintätekniikkaan perustuvien palvelujen käyttöönottoa liikenneverkkojen ja palvelujen tarjonnassa. Lisäksi tuli kartoittaa tieto- ja viestintätekniikan hyödyntämisen esteet ja hidasteet liikenneverkkojen palvelujen tarjonnassa, ehdottaa liikenne- ja viestintäministeriön ja sen hallinnonalan roolia, organisointia ja tehtäviä toimenpiteiden toteuttamisessa, esittää sääntelytarpeet ja muut julkisen sektorin toimenpiteet, joilla edistetään

älykkään liikenteen palveluiden tarjontaa ja kysyntää sekä esittää toimintamalli, joilla järjestetään julkisen sektorin, elinkeinoelämän ja kuluttajien vuorovaikutus.

Seuraavassa on suora lainaus tutkimusprofessori Kulmalan raportista.

”Älykäs liikenne eli tieto- ja viestintätekniikan soveltaminen liikenteessä tarjoaa joukon tehokkaita ja vaikuttavia ratkaisuja liikenteen kasvaviin ongelmiin. Älykkään liikenteen hyödyntämisessä Suomi on Euroopan keskikastia ja jäämässä jälkeen nopeasta kansainvälisestä kehityksestä. Maamme teknologiavahvuuksien ansioista Suomella on kuitenkin mahdollisuus nousta kehityksen kärkeen monilla älykkään liikenteen osa-alueilla. Kansalliseksi tavoitteeksi tuleekin ottaa olla suomalaisten yritysten ja muiden toimijoiden globaalien menestysmahdollisuuksien jatkuva saavuttaminen tietoisesti mutta hallitusti riskiä ottaen.

Menestysmahdollisuuksien hakemisessa olennaisia ovat hyvin suunnatut, innovatiiviset ja riittävän suuret kokeilut ja ohjelmat. Kansallisten ohjelmien lisäksi tulee pyrkiä kahden tai useamman "sukulaismaan" yhteisiin ohjelmiin. Älykkään liikenteen käyttöönotossa tulee pyrkiä kansallisiin ratkaisuihin sähköisen maksamisen ja tunnistamisen sekä joukkoliikennetiedon alueella. Keinoina ovat määräaikaaiset työryhmät ja rahoitustukien ehdollisuus. Liikenne- ja viestintäministeriön ja sen hallinnonalan tulee toimia ripeästi ja avoimesti nopeasti kehittyvällä älykkään liikenteen alueella. Toimintamallina on julkisten ja yksityisten toimijoiden verkostollinen yhteistyö ja kumppanuus.

Toiminta tulee kohdistaa vaikuttavuudeltaan ja tehokkuudeltaan hyvien älykkään liikenteen ratkaisujen laajaan hyödyntämiseen. Tällaisia ratkaisuja ovat mm. häiriötilanteiden hallinta, joukkoliikenteen palvelut, eLogistiikka, kaupunkiseutujen liikkumisen/liikenteen hallintayhteistyö, automaattivalvonnan haltijavastuu ja ulkoistaminen, tienkäyttömaksut, meriliikenteen hallinta, alusliikenteen seuranta ja ohjaus, rautatieliikenteen ohjaus ja satelliittipaikantamisen hyödyntäminen kaikissa liikennemuodoissa. Tärkein välitön kuntoon pantava asia on häiriötilanteiden hallinta ja vaikuttavuudeltaan merkittävin älykkäät tienkäyttömaksut.

Liikenne- ja viestintäministeriön tulee vastata tarvittavan poliittisen ohjauksen ja tuen hankkimisesta sekä sääntelystä, siirtyä myös älykkään liikenteen mahdollisuudet huomioivaan tulosohjaukseen, toimia älykkään liikenteen julkisen sektorin linjaajana, hankkia ja suunnata tarvittava valtiollinen rahoitus ja tehdä aktiivista tavoitteellista hallinnonalojen välistä kansallista ja kansainvälistä yhteistyötä. Väyläviraston ja liikenteen turvallisuusviraston tulee huolehtia alan tutkimus- ja kehittämistoiminnasta ja -ohjelmista. Sekä T&K:n että muussakin hankintatoiminnassa kiinnitetään erityistä huomiota innovatiivisuuden ja liiketoiminnan edellytysten suosimiseen. Väyläviraston tulee tarjota ajantasaisen liikenneverkkojen operoinnin peruspalvelut sekä perusinframaatioinfrastruktuuri palveluliiketoiminnalle laatutakuulla. Tämä informaatioinfrastruktuuri kattaa mm. julkisin varoin tuotettavat tietovarastot kohtuullisesti hinnoitelt-

tuina. Liikenteen turvallisuusviraston tulee edistää turvallisten ajoneuvojärjestelmien nopeaa leviämistä, laatia turvallisuuteen liittyvät normit älykkään liikenteen soveltamiselle ja valvoa sovellusten turvallisuutta.

Älykkään liikenteen hyödyntämiseksi liikenne- ja viestintäministeriön ja sen hallinnonalan tulee

1. muokata tulosohejausta siten, että se ohjaa myös älykkään liikenteen ratkaisujen käyttöön (esim. matkojen ja kuljetusten luotettavuutta ja ennakoitavuutta sekä ilmastomuutoksen hillintää koskevat tavoitteet)
2. hankkia riittävät henkilöstöresurssit ja tarvittava osaaminen alueelle sekä sopia työnjaosta ministeriön ja hallinnonalan laitosten välillä
3. käynnistää aktiivinen tavoitehakuinen kansallinen ja kansainvälinen yhteistyö
4. ryhtyä toimiin vaikuttavimpien ja tehokkaimpien älykkään liikenteen ratkaisujen laajamittaiseksi käyttöönotoksi sekä suurten kokeilujen ja testiympäristöjen käynnistämiseksi
5. valtavirtaistaa älykäs liikenne ja uudistaa väylänpidon tai paremminkin liikenneverkkojen operoinnin suunnittelujärjestelmä
6. laatia kansallinen älykkään liikenteen tavoiteohjelma (visio 2015) ja hankkia sille poliittinen ja laaja kansallinen sitoutuminen
7. perustaa älykkään liikenteen foorumi ja laatia sen tuella kansallinen älykkään liikenteen strategia.”

Valtion rahoitus väylävirastojen ja turvallisuusvirastojen toimialueella tuskin on lisääntymässä. Kun samaan aikaan liikenteen asiakkaat odottavat parantunutta tai vähintään aikaisempaa palvelutasoa, uusia keinoja on otettava käyttöön toiminnan tehostamiseksi.

*Selvitysmiehet toteavat, että sekä väylävirasto että turvallisuusvirasto antavat aikaisempaa paremmat mahdollisuudet älykkään liikenteen keinojen käyttöön ottamiseksi siten, että liikennemuotojen rajat eivät muodosta estettä matka- ja kuljetusketjuja koskevien tietoaaineistojen muodostamiselle. Väyläviraston liikennejärjestelmäosaston yhdeksi tehtäväalueeksi on suunniteltu liikkumisen ohjaus ja liikenteen hallinta. Väyläviraston ja liikenteen turvallisuusviraston tietorekistereitä yhdistämällä on muodostettavissa ajantasaisen liikenneverkkojen operoinnin peruspalvelut sekä perusinformaatiostrukturi palveluliiketoiminnalle.*

### 3. Väylävirastot

#### 3.1. Väylätoiminnan yhteiskunnallinen ohjaus

Virastojen toimintaa ohjaavan säädösperustan muodostavat virastoja koskevat hallintolait ja -asetukset sekä kunkin viraston toimintaan liittyvä laaja erityislainsäädäntö ja normisto. Hallitusohjelmassa on hallituksen keskeiset tavoitteet eri ministeriöiden toimialoille. Hallitusohjelman tavoitteet ohjaavat liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan toiminta- ja talous-

suunnitelman laatimista ja sitä kautta edelleen virastojen toiminnan suuntaamista ja resursseja. Tärkeitä ohjausinstrumentteja ovat myös valtioneuvoston liikennepoliittiset päätökset ja kannanotot (esim. liikennepoliittiset selonteot sekä liikenneturvallisuutta, ympäristöä ja merenkulkua koskevat periaatepäätökset).

Valtioneuvosto asettaa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet, jotka vuoden 2009 talousarvioehdotuksessa ovat:

”Liikennejärjestelmä edistää hyvinvointia ja elinkeinoelämän kilpailukykyä varmistamalla toimivat matka- ja kuljetusketjut.

- Suomi on liikenneturvallisuudeltaan Euroopan viiden parhaan maan joukossa.
- Liikenteen kasvihuonekaasupäästöjä vähennetään. Liikenteen terveyteen ja luontoon aiheuttamia haittoja minimoidaan.
- Liikenteen toimialan tuottavuus ja tehokkuus paranevat resurssien tehokkaammalla käytöllä.
- Hallinnonalan tutkimus- ja kehittämistoiminta tukee hallitusohjelmassa esitettyjen viestintää ja liikennettä koskevien toimenpiteiden toteuttamista.
- Hallinnonala tukee toiminnallaan ilmastonmuutoksen hillintää sekä sopeutumista ilmastomuutokseen.
- Hallinnonalan toiminnan tuottavuutta parannetaan.”

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti vuodelle 2009 seuraavat alustavat pääluokkaperusteluissa olevia valtioneuvoston asettamia vaikuttavuustavoitteita täydentävät vaikuttavuustavoitteet liikenneverkoille:

- Suomen ulkomaankaupan tarvitsemat matka- ja kuljetusketjut ovat sujuvia ja tehokkaita.
- Matka- ja kuljetusketjut seutujen välillä ovat luotettavat ja sujuvat sekä matka-ajat ovat ennakoitavissa.
- Kaupunkiseuduilla maankäyttö ja liikenne on sovitettu yhteen. Matka- ja kuljetusketjut toimivat ennustettavasti sekä kevyen liikenteen ja joukkoliikenteen markkinaosuus on kasvanut.
- Maaseudulla ja saaristossa liikkumisen ja kuljetusten peruspalvelut on turvattu.
- Tieliikenteen onnettomuuksissa kuolleiden määrä on korkeintaan 250 vuonna 2010.
- Raideliikenteessä ja kaupallisessa merenkulussa ei tapahdu kuolemaan johtaneita onnettomuuksia.
- Kaupunkiseuduilla ja kaupunkien välisillä matkoilla henkilöautoliikenteen suoritteiden kasvu pysäytetään.
- Liikenteen energian käyttöä vähennetään ja energiatehokkuutta parannetaan.
- Ympäristöriskejä vähennetään.
- Liikenteen melua ja sille altistumista vähennetään.
- Hallinnonalan virastojen ja laitosten toiminnan tuottavuuden mittaamista kehitetään. Työn tuottavuus ja kokonaistuottavuus paranevat.

On huomattava, että useimmat edellä mainituista liikenne- ja viestintäministeriön asettamista tavoitteista koskevat koko valtion liikennejärjestelmää eivätkä vain yhtä liikennemuotoa. *Asetetut tavoitteet tukevat siten suunniteltua virastouudistusta.*

Liikenne- ja viestintäministeriö on asettanut valtion talousarviossa kullekin väylävirastolle toiminnalliset tulostavoitteet, jotka ovat numeerisia ja kohdistuvat tuloksiin ja laadunhallintaan, toiminnalliseen tehokkuuteen sekä henkisten voimavarojen hallintaan. Tavoitteet on kirjattu valtion talousarvioon, jonka kautta väylävirastot saavat rahoituksensa.

Vuoden 2005 alusta otettiin käyttöön liikenne- ja viestintäministeriön liikennepolitiikan osaston, talousyksikön ja väylävirastojen johdon muodostama strategisen ohjauksen johtoryhmä Väylä-STORY, mikä on tehostanut väylähallinnon ohjausta yhtenä kokonaisuutena. Ministeriöllä on edustaja virastojen johtokunnissa, joilla on laissa säädetyt tehtävät viraston toiminnan ohjauksessa ja valvonnassa. Virastojen asiantuntemusta käytetään laajasti hyväksi liikenne- ja viestintäministeriön valmistelutyössä.

### **3.2.Tavoitteiden muuttaminen väylävirastojen toiminnaksi**

Ministeriö asettaa väylävirastoille tavoitteet pää/ylijohtajan välisten tuloskeskustelujen pohjalta. Pää/ylijohtaja on vastuussa viraston toiminnan johtamisesta niin, että tavoitteet saavutetaan. Virastot raportoivat tavoitteiden saavuttamisesta puolivuositain ja tilinpäätöksen yhteydessä. Seuraavassa on kuvattu väylävirastojen käytännön toimintaa tavoitteiden saavuttamiseksi.

Väylävirastojen täytyy tarjota joka päivä sovitulla tavalla turvallisesti liikennöitävissä oleva tie, rata tai vesiväylä liikenteen käyttöön. Kullakin väylävirastolla on omat järjestelmänsä tarjottavan liikenneväylän laadun ja liikenteeltä väylätöiden vuoksi käytöstä pois olevien liikenneväylien kuvaamiseksi, esimerkkeinä Ratahallintokeskuksen verkkoselostus ja tiepiirien hoitolupaukset.

Liikenteen turvallisuus, täsmällisyys ja sujuvuus edellyttävät kunnossa olevien liikenneväylärakenteiden lisäksi, että liikenteenohjausjärjestelmät tietoliikenneyhteyksineen toimivat. Sähköistetyllä rataverkolla on myös sähköistyksen oltava kunnossa, jotta liikenne ylipäätään toimi.

Liikennejärjestelmän taloudellisuusvaatimus liittyy kolmeen valtioneuvoston asettamaan yhteiskunnalliseen vaikuttavuustavoitteeseen vuodelle 2009. Ensiksikin liikennejärjestelmän tulee edistää hyvinvointia ja elinkeinoelämän kilpailukykyä varmistamalla toimivat matka- ja kuljetusketjut. Toiseksi liikenteen toimialan tuottavuuden ja tehokkuuden tulee parantua ja kolmanneksi hallinnonalan toiminnan tuottavuutta on parannettava.

Väylänpidon taloudellisuus edellyttää sitä, että työt tehdään järkevissä kokonaisuuksissa ja liikenneväylä saatetaan kerralla kuntoon, kun tarvitaan iso investointi. Tällöin liikenteelle aiheutetut haitat jäävät minimiin ja rahoituksen hyötyvaikutus on tehokkainta ja tarjotaan koko ajan tasaisesti riittävä palvelutaso.

Useissa tapauksissa voidaan tarjota tasaisesti tarvittava palvelutaso tekemättä heti isoa investointia. Tällaisessa hallitussa palvelutason ylläpidossa pyritään ensin vaikuttamaan maankäytön suunnitteluun, jotta tarvittavat matkat ja kuljetukset synnyttäisivät mahdollisimman vähän liikennettä. Seuraavaksi pyritään vaikuttamaan ihmisten liikennekäyttäytymiseen ajantasaisella informaatiolla liikennöintikohteista ja joukkoliikenteen käytettävyydestä. Kolmanneksi nykyaikaisia liikenteen ohjauskeinoja otetaan tehokkaasti käyttöön olemassa olevan liikenneväyläkapasiteetin mahdollisimman tehokkaaksi hyödyntämiseksi. Vasta näiden toimien osoittautuessa riittämättömäksi lisätään väylästä kapasiteettia isoin investoinnein. Tällaisella toimintatavalla maksimoidaan käytettävissä olevan rahoituksen vaikuttavuus.

Liikenteenohjausta on mahdollista tuottaa nykyistä taloudellisemmin keskittämällä ja automatisoimalla sitä edelleen, jolloin työvoimakustannukset alenevat.

Liikenteen taloudellisuus edellyttää riittävää liikenteen nopeutta, riittäviä sallittuja akselipainoja ja laivakokoja sekä riittävää välityskykyä ja tehokkaasti toimivia logistiikkakeskuksia, ratapihoja ja satamia eri liikennemuodoista koostuvien matka- ja kuljetusketjujen optimaaliseksi hoitamiseksi.

### **3.3. Väylävirastojen toiminta**

Väylävirastot vastaavat lähinnä oman liikennemuotonsa olosuhteiden edistämisestä ja siihen liittyvistä liikennejärjestelmän tutkimus-, kehittämis- ja asiantuntijatehtävistä. Väylävirastot osallistuvat oman sektorinsa kansainväliseen yhteistyöhön, joka liittyy pääosin liikenteeseen, tutkimustoimintaan sekä EU-lainsäädäntöön ja norminantoon.

Väylävirastot ostavat yleensä väylien hoito-, ylläpito- ja rakentamistyöt sekä kiinteistönhoidon ja liikenteenohjauksen palvelut ulkopuolisilta yrityksiltä. Poikkeuksena tästä Tiehallinto hoitaa itse viranomaistyönä liikenteenohjausta liikennekeskuksistaan samoin kuin Merenkulkulaitos alusliikenteen ohjausta VTS- ja GOFREP-keskuksistaan. Nämä siirtyvät väylävirastoon ja niiden mahdollisesta yhtiöittämisestä voidaan tehdä myöhemmin selvityksiä. Talouspoliittisen ministerivaliokunnan 17.6.2008 tekemän päätöksen ja myös talousarviossa mainitun mukaisesti Merenkulkulaitoksen sisäinen tuotanto eriytetään sitä varten perustettavaan valtionyhtiöön vuoden 2010 alusta.

Merenkulkulaitos on VTS-viranomainen, joka ylläpitää VTS-palveluja laissa ja ministeriön perustamispäätöksessä määritellyllä tavalla sekä valvoo ja ohjaa alusliikennettä VTS-järjestelmään kuuluvien tutkien ja muiden sensorien avulla muodostettavan, VTS-keskuksessa ylläpidettävän tilannekuvan perusteella. Tilannekuvan muodostamiseen osallistuvat myös Rajavartiolaitos ja Puolustusvoimat/Merivoimat.

Junaliikenteen liikenteenohjauksella ohjataan ja valvotaan junien kulkua siten, että niillä on mahdollisuus kulkea aikataulujensa mukaisesti, turvallisesti, taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Liikenteenohjaus on Ratahallintokeskuksen aikana hankittu ostopalveluna VR:ltä. Uusien liikennöitsijöiden myötä vaatimukset liikenteenohjauksen läpinäkyvyydelle ja tasapuolisuudelle kasvavat.

Tieliikenteen hallintaa varten Tiehallinnossa on Liikennekeskus, joka on valtakunnallinen tulosyksikkö. Keskuksella on neljä aluekeskusta, ja palveluja ovat ajantasainen tiedotus tie- ja liikenneolosuhteista internetin kautta sekä ympäri vuorokauden tielläliikkujien käytössä oleva puhelinnumero. Keskuksen vastuulla on myös muuttuva liikenteen ohjaus.

Väylävirastojen henkilötyövuodet, toimintamenomäärärahat ja kokonaismäärärahat vuodelle 2009 käyvät ilmi seuraavasta taulukosta.

LVM:n väylävirastot	Htv 2009 (jäljelle jäävä osuus 2010)	talousarvioesitys 2009, M€	
		Toimintameno- määrärahat, brutto	Yhteensä (sis. väylänpidon ja kehittämishankkeet, brutto)
Tiehallinto	286*)	86,6*)	884
Ratahallintokeskus	118	29,8	562
Merenkulkulaitos	290 **)	35,0	121

\*) tiepiireissä 582 htv vuonna 2009; henkilöt siirtyvät ELYyn vuonna 2010

\*\*) sisäinen tuotanto n. 300 htv eriytetään valtionyhtiöön vuonna 2010; meriturvallisuustoiminto 87 htv, luotsauksen viranomaisyksikkö 8 htv, alusrekisterin pitäminen 3 htv ja näiden tukitoiminnot 35 htv turvallisuusvirastoa koskevassa laskelmassa (ks. 4.1. kohta)

Isoihin väylien kehittämishankkeisiin on EU:lta saatu TEN -tukea viime vuosina 10–30 milj. € vuosittain. EU:n rakennerahastosta on saatu pieniin investointeihin viime vuosina 30–40 milj. € vuosittain. Pääkaupunkiseudulla kunnat ovat osallistuneet 30–50 prosentilla isojen investointien kustannuksiin.

### ***Toiminnanohjausjärjestelmät***

Tiehallinto ja Ratahallintokeskus ovat kehittäneet yhteistä toiminnanohjausjärjestelmää. Järjestelmä otetaan käyttöön vuoden 2009 aikana. Tavoitteena on järjestelmä, joka tukee päätöksentekoa eri tasoilla ja toimii operatiivisen toiminnan työkaluna. Järjestelmän avulla suunnitellaan, seurataan ja ohjataan hankkeita sekä raha- ja henkilöstöresursseja ja arvioidaan palveluntuottajien markkinatilannetta. Järjestelmä mahdollistaa myös eri liikennemuotojen hankkeiden yhdistämisen yhdeksi hankkeeksi ja sen toteuttamisen yhtenä projektina. Merenkulkulaitos on seurannut hanketta ja merenkulkutoimintojen liittäminen siihen voi toteutua aikaisintaan uuden viraston aloitettua toimintansa.

## **3.4.Merenkulkulaitos**

### ***Säädöspohja***

Merenkulkulaitoksesta annetun lain (2003/939) mukaan laitos vastaa kauppamerenkulun ja muun vesiliikenteen toimintaedellytyksistä. Lain mukaan Merenkulkulaitoksen tehtävänä on:

- 1) huolehtia hallinnoimiensa vesiväylien ylläpidosta ja kehittämisestä;
- 2) ohjata ja valvoa vesiväylänpitoa koko maassa;
- 3) huolehtia merikartoituksen ylläpidosta ja kehittämisestä;



- 4) huolehtia alusliikennepalvelujen ylläpidosta ja kehittämisestä;
- 5) huolehtia vesiliikenteen turvallisuudesta ja alusturvallisuudesta;
- 6) huolehtia vesiliikenteeseen liittyvistä turvatoimista;
- 7) huolehtia jäänmurtoon, väyläaluspalveluihin ja saariston yhteysalusliikenteeseen liittyvistä viranomais- ja tilaajatehtävistä;
- 8) huolehtia niistä luotsaustoimintaan kuuluvista tehtävistä, jotka eivät muun lain mukaan kuulu Luotsausliikelaitokselle;
- 9) huolehtia alan kansainvälisestä yhteistyöstä;
- 10) pitää alusrekisteriä ja hoitaa aluskiinnitysasioita; sekä
- 11) myöntää merenkulun ja muun vesiliikenteen edistämiseen kuuluvia avustuksia.

Merenkulkulaitoksen toimialueella ei ole maantielakia tai ratalakia vastaavaa väylälakia.

Merenkulkulaitos kerää suunnittelu- ja valvontatehtäviään sekä merenkulkuilastojen laatimista varten tietoja alusten liikennöinnistä Suomen satamissa ja aluksissa kuljetettavista matkustaja- ja tavaramääristä. Aluksen omistajat tai heidän edustajansa ja satamat ovat velvollisia antamaan Merenkulkulaitokselle nämä tiedot ja ne on annettava aluskohtaisesti ja tavararyhmitäin. Merenkulkulaitos antaa tarkemmat määräykset tietojen keräämisestä ja käsittelystä.

Tiivistetysti määriteltynä Merenkulkulaitos vastaa kauppamerenkulun ja muun vesiliikenteen olosuhteiden ylläpidosta ja kehittämisestä ja muista perustoimintaedellytyksistä. Päätaavoitteenä on yhteiskunnan ja asiakkaiden tarpeita palveleva, tehokas, turvallinen ja mahdollisimman vähän ympäristöhaittoja tuottava kauppamerenkulku ja muu vesiliikenne.

Väylänpitäjänä Merenkulkulaitoksen tehtävänä on hoitaa, ylläpitää ja kehittää vesiväyliä sekä huolehtia alusliikennepalveluista ja vesiliikenteen turvallisuudesta sekä jäänmurtoon, väylänhoitopalveluihin ja saariston yhteysalusliikenteeseen liittyvistä viranomais- ja tilaajatehtävistä. Merenkulkulaitos myöntää merenkulun ja muun vesiliikenteen edistämiseen kuuluvia avustuksia.

Merikartoituksen tehtävänä on kerätä, ylläpitää ja julkaista tietoja Suomen meri- ja järviolueilta ensisijaisesti merenkulun tarpeita varten. Merikartoituksen yhteiskunnallinen vaikuttavuus näkyy merenkulun turvallisuutena ja onnettomuuksien vähäisyytenä. Luotettavat ja ajantasaiset merikartoitustiedot ovat turvallisen navigoinnin ja meriliikenteen sujuvuuden edellytys. Merikartoituksella on merkittävä rooli merellisen ympäristön suojelussa.

#### **Merenkulkulaitoksen menot ja tulot (milj. euroa)**

	2007	2008	
	toteutuma	varsinainen talousarvio	2009 esitys
<b>Toimintamenot ja vesiväylänpito (03, 23)</b>	<b>92,1</b>	<b>95,4</b>	<b>97,8</b>
Tulot	9,3	6,1	6,5
Menot	101,4	101,5	104,3
Väylänpito	28,4	26,1	27,7
Talvimerenkulun avustaminen	26,7	32,7	35,0
Alusliikenteen ohjauspalvelut	8,6	8,1	8,9

(VTS, Gofrep, turvallisuusradio)			
Merikartoitus <sup>1</sup>	10,2	11,5	10,1
Meriturvallisuus	6,8	6,4	6,7
Hallinto	8,1	10,5	8,4
Muut tehtävät	4,7	3,1	3,3
T&k –menot	0,9	0,3	0,0
Ylläpito- ja korvausinvestoinnit	7,0	2,8	4,2
<b>Kehittämisinvestoinnit (76, 77, 78)</b>	<b>5,60</b>	<b>19,55</b>	<b>17,15</b>
— Maa- ja vesialueiden hankinta (76)	0,009	0,05	0,05
— Väyläverkon kehittäminen (77)	0,1	-	-
— Eräät vesiväylähankkeet (78)	5,5	19,5	17,1
<b>Nettomenot yhteensä</b>	<b>97,70</b>	<b>114,95</b>	<b>114,95</b>
<b>Bruttomenot yhteensä</b>	<b>107,00</b>	<b>121,05</b>	<b>121,45</b>

### 3.5. Ratahallintokeskus

Ratahallintokeskuksesta annetun lain (1095/2005) mukaan keskuksen tehtävänä on

*huolehtia valtion rataverkon ylläpidosta ja turvallisuudesta, rautatiejärjestelmän kehittämisestä, ratakapasiteetin jakamisesta, alan kansainvälisestä yhteistyöstä sekä virastolle säädettyistä viranomaistehtävistä.*

Ratahallintokeskuksen toimintaa radanpitäjänä määrittelee ratalaki (110/2007). Ratalain tarkoituksena on

*ylläpitää ja kehittää rautateiden henkilö- ja tavaraliikenteen vaatimia toimivia, turvallisia ja kestävästä kehitystä edistäviä rautatieyhteyksiä osana liikennejärjestelmää. Lisäksi lain tarkoituksena on turvata rautateiden ylläpitäminen, kehittäminen ja rakentaminen valtakunnan eri osia yhdistävänä liikennemuotona sekä turvata osallistumismahdollisuudet rautatieliikennetarakaiksi koskevaan suunnitteluun toteuttamalla ja edistämällä hyvää hallintoa.*

Ratalaissa säädetään maantielain tapaan radan suunnittelusta ja siihen liittyvästä vuorovaikutuksesta. Ratalain mukaan

*rataverkon tulee tarjota yhteydet turvalliseen ja toimivaan liikkumiseen ja kuljettamiseen maan eri alueiden välillä ottaen huomioon väestön sekä eri elinkeinoalojen kuljetustarpeet. Huomiota on kiinnitettävä luonnonvarojen säästeliääseen käyttöön ja siihen, että rataverkon ja rautatieliikenteen ympäristölle aiheuttamat haitat jäävät mahdollisimman vähäisiksi.*

*Rataverkkoa kehitettäessä ja pidettäessä kunnossa on kiinnitettävä huomiota siihen, että rautatiet osana koko liikennejärjestelmää edistävät valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden toteuttamista ja alueiden kehittämistä sekä maankäytön suunnittelussa yhdyskuntarakenteelle ja ympäristölle asetettavien tavoitteiden toteuttamista.*

*Rautateitä rakennetaan liikenteen tai turvallisuuden edellyttämän yleisen tarpeen vaatiessa taikka liikenteestä aiheutuvien haittojen poistamiseksi tai vähentämiseksi tai*

<sup>1</sup> Myös väylänpitoa palveleva toiminta.

*maankäytön sitä edellyttäessä. Rautatietä ei saa rakentaa vastoin oikeusvaikutteista kaavaa.*

Väylävirastohankkeen kannalta merkittävä on ratalain 6 §:n 2 momentti, jonka mukaan

*Uusi rautatie voidaan rakentaa, jos olemassa oleva rataverkko ei täytä enää liikenteen tai alueidenkäytön tarpeita eikä rataosuuden parantamisella tai muutoin liikennejärjestelmää kehittämällä voida tarkoituksenmukaisesti tyydyttää näitä tarpeita taikka poistaa tai riittävästi vähentää liikenteestä aiheutuvia haittoja.*

Ratahallintokeskus vastaa valtion rataverkon suunnittelusta, rakentamisesta, kunnossapidosta, ja turvallisuudesta sekä liikenteenhallinnasta. Ratahallintokeskus päättää rataverkon käytöstä myöntämällä rautatieyrityksille ratakapasiteettia sekä valvoo ja ohjaa rautatieliikenteen sujumista huolehtimalla liikenteenohjauksesta. Ratahallintokeskus vastaa lisäksi rautatieasemilla ja laiturialueilla olevista matkustajainformaatiojärjestelmistä.

Ratahallintokeskus valmistelee laajat valtion rautatierakentamista koskevat suunnitelmat ja huolehtii niiden valmisteluun liittyvästä yhteistyöstä eri viranomaisten ja sidosryhmien kesken. Radanpitoviranomaisena Ratahallintokeskus hyväksyy rautatien rakentamista koskevat yleissuunnitelmat ja ratasuunnitelmat.

Ratahallintokeskuksen vastuulla olevan rataverkon pituus on 5899 km, josta 3047 km on sähköistettyä ja 570 km kaksi- tai useampiraiteista. Kauko-ohjattua rataa on 2466 kilometriä. Rataverkon solmupisteitä ovat henkilöliikenteen ratapihat laiturirakenteineen sekä tavaraliikenteen ratapihat.

Ratahallintokeskus vastaa henkilöliikenteen ratapihojen raiteistojen ja laitureiden kehittämisestä ja koko liikennejärjestelmästä mm. liityntäpysäköintialueineen yhdessä kuntien kanssa. Tavaraliikenteen ratapihoilla on usein sivuraiteita, joista osa on VR-Yhtymän ja osa kuntien tai yksityisten yrityksen omaisuutta.

#### **Ratahallintokeskuksen tulot ja menot (milj. euroa)**

	2007	2008	
	toteutuma	varsinainen talousarvio	2009 esitys
<b>Toimintamenot (02)</b>	<b>21,6</b>	<b>28,1</b>	<b>29,6</b>
Tulot	0,3	0,2	0,2
Menot	21,9	28,3	29,8
— Hallinto	11,7	14,1	15,9
— Tutkimukset (T&K)	4,6	6,0	6,0
— Hoidon ja käytön hallinnointi	5,0	6,9	6,5
— Liikennejärjestelmän suunnittelu	0,6	1,3	1,4
<b>Perusradanpito (22)</b>	<b>302,6</b>	<b>327,8</b>	<b>316,8</b>
Tulot	54,2	51,8	52,7
— Ratamaksu	42,4	44,6	43,4
— Kiinteistötoimi	5,7	4,4	5,0
— Muut tulot	6,1	2,8	4,3
Menot	356,8	379,6	396,6
— Liikenteen hallinta	38,8	42,0	42,0
— Kiinteistöt	3,7	3,8	3,9
— Radan hoito ja käyttö	132,3	141,3	149,4
— Ylläpitoinvestoinnit	20,9	15,0	15,0

— Suunnittelu	3,6	5,2	5,2
— Korvausinvestoinnit	157,5	172,3	154,1
<b>Kehittämisinvestoinnit (76, 77, 78, 79)</b>	<b>46,2</b>	<b>146,7</b>	<b>163,0</b>
Rataverkon maa-alueiden hankinnat ja korvaukset (76)	3,8	0,7	3,0
Rataverkon kehittäminen (77)	0,7	-	-
Eräät ratahankkeet (78)	34,4	146,0	160,0
Radioverkon rakentaminen (79)	7,3	-	-
<b>Nettomenot yhteensä</b>	<b>370,4</b>	<b>502,6</b>	<b>509,4</b>
<b>Bruttomenot yhteensä</b>	<b>424,9</b>	<b>554,6</b>	<b>562,4</b>

### 3.6. Tiehallinto

Tiehallinnosta annetun lain (2000/568) mukaan

*Tiehallinto vastaa maanteiden tienpidosta. Sen tehtävänä on hallinnoida, ylläpitää ja kehittää koko maassa maanteitä ja niiden liikenneoloja sekä tieliikenteen palveluja osana liikennejärjestelmää.*

*Tiehallinnon tehtävänä on osana tienpidon kokonaisuutta edistää tienpidon toimenpitein tasapainoista aluekehitystä. Päätieverkon ohella on pidettävä huolta alemmanasteisen tieverkon riittävästä laajuudesta ja kunnosta.*

*Tiehallinnon on osaltaan huolehdittava tieliikennejärjestelmän tutkimus-, kehittämis- ja asiantuntijatehtävistä.*

*Tiehallinto on Euroopan laajuisen tieverkon tunnelien turvallisuutta koskevista vähimmäisvaatimuksista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/54/EY 4 artiklassa tarkoitettu hallintoviranomainen.*

Laissa määriteltyjen tehtävien lisäksi Tiehallinto tarjoaa mm. liikenteen ohjaus- ja tietopalveluja ja vastaa teihin liittyvistä lupa-asioista sekä tiestöä ja liikennettä koskevista tietopalveluista.

Tiehallinto hankkii tienpitoon liittyvät tuotannolliset palvelut ja tuotteet ulkopuolisilta.

Tiehallinnon toimintaa tienpitäjänä määrittelee maantielaki (503/2005), jossa annetaan perussäännökset maanteistä osana liikennejärjestelmää. Maantiet luokitellaan liikenteellisen merkityksensä mukaisesti valta-, kanta-, seutu- ja yhdysteihin. Maanteiden kustannuksista vastaa valtio tienpitäjänä, mutta muukin taho voi osallistua erityisistä syistä tienpidon kustannuksiin. Tiepiirit toimivat tienpitoviranomaisena.

Maantielaisissa säädetään tien suunnittelusta ja siihen liittyvästä vuorovaikutusmenettelystä. Lain tarkoittamia suunnitelmia ovat yleissuunnitelma ja tiesuunnitelma, joiden tulee perustua maankäyttö- ja rakennuslain mukaiseen kaavaan. Yleissuunnitelma on laadittava, jolleivät tiehankkeen vaikutukset ole vähäiset taikka maantien sijaintia ole jo riittävässä määrin ratkaistu

asemakaavassa tai oikeusvaikutteisessa yleiskaavassa. Yleissuunnitelmassa esitetään tien liikimääräinen sijainti ja tien arvioidut vaikutukset. Tiesuunnitelma on puolestaan yksityiskohmainen suunnitelma, jonka perusteella tiealue voidaan merkitä maastoon. Tiesuunnitelma on paitsi tekninen asiakirja samalla myös lunastuslupa, joka oikeuttaa suunnitelmassa osoitettujen alueiden lunastamiseen. Yleis- ja tiesuunnitelmat hyväksyy pääsääntöisesti Tiehallinnon keskushallinto.

Maantiet on pidettävä yleistä liikennettä tyydyttävässä kunnossa. Kunnossapidon tason määräytymisessä otetaan huomioon liikenteen määrä ja laatu, tien liikenteellinen merkitys sekä säätö, vuorokaudenaika ja muut olosuhteet.

Maantielaissa annetaan yksityiskohtaisia säännöksiä yksityisteiden liittymisestä maantiehen, mikä edellyttää tienpitoviranomaisen lupaa. Maantiellä on myös vaikutuksia tienvarren maanomistajan oikeusasemaan tiealueen ulkopuolellakin. Maantielain mukaan maanteiden suoja- ja näkemäalueilla on voimassa rakennuskielto. Samoin tienvarsimainonta on kiellettyä. Kohetuussyistä tiepiiri voi myöntää kielloista poikkeuksia.

Tietarkoituksiin tarvittavat alueet lunastetaan ja korvaukset määrätään maanmittauslaitoksen suorittamassa maantietoimituksessa. Korvaukset määrätään täyden korvauksen periaatetta noudattaen.

Maantietä parannettaessa syrjään jäänyt maantie lakkaa maantienä ja muuttuu yksityistieksi, jos sitä tarvitaan edelleen tiekäyttöön. Entinen tiealue liitetään tien varren kiinteistöihin. Jos maantietä ei enää käytetä yleiseen liikenteeseen, se voidaan lakkauttaa.

Väylävirastouudistuksen kannalta tärkeä on maantielain 3 §, jonka mukaan

*”uusi maantie tehdään, jos olemassa oleva maantieverkko ei täytä enää yleisen liikenteen tai maankäytön tarpeita eikä tien parantamisella tai muutoin liikennejärjestelmää kehittämällä voida tarkoituksenmukaisesti tyydyttää näitä tarpeita taikka poistaa tai riittävästi vähentää liikenteestä aiheutuvia haittoja”.*

Tiehallinnon vastuulla on noin 78 000 km maanteitä, joista 65 prosenttia on päällystetty. Siltoja on runsaat 14 000 ja kevyen liikenteen väyliä noin 5 000 km.

Tiehallinto muodostuu keskushallinnosta ja yhdeksästä tiepiiristä. Helsingissä oleva keskushallinto käsittää pääkonttorin, asiantuntijapalvelut ja liikennekeskuksen, joissa on yhteensä noin 300 henkilöä. Tiepiireissä on noin 600 henkilöä. Tiepiirien henkilöstö siirtyy vuoden 2010 alusta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin ELYihin.

#### **Tiehallinnon tulot ja menot (milj. euroa)<sup>2</sup>**

	2007	2008	2009
	toteutuma	varsinainen talousarvio	esitys

<sup>2</sup> Tiehallinnolla on käytettävissään myös työ- ja elinkeinoministeriön pääluokan momentti 32.50.63 Kainuun kehittämisraha, jonka määrärahat käytetään Kainuun maakunnan tienpitoon. Vuonna 2008 määrärahaa on ollut 21 121 000 euroa.

<b>Toimintamenot (01)</b>	<b>72,8</b>	<b>82,4</b>	<b>83,1</b>
— Tulot toiminnasta	3,8	3,2	3,5
— Toimintamenot	76,6	85,6	86,6
<b>Perustienpito (21)</b>	<b>518,6</b>	<b>524,5</b>	<b>530,8</b>
Tulot			
— Tulot ulkopuolisista rahoitusosuuksista	18,4	5,0	5,0
Menot	536,7	529,5	538,8
— Hoito ja käyttö	198,0	209,0	203,7
— Liikenteen operatiivinen ohjaus	16,0	14,0	5,0
— Ylläpito ja korvausinvestoinnit	208,9	232,4	237,5
— Alueelliset investoinnit <sup>3</sup>	32,8	25,7	43,2
— Menot ulkopuolisista rahoitusosuuksista <sup>4</sup>	18,4	5,0	5,0
— Valtakunnalliset hankeohjelmat ja teemapaketit <sup>5</sup>	36,6	27,6	10,4
— Suunnittelu	26,0	15,8	31,0
<b>Kehittämisinvestoinnit (76, 78, 79)</b>	<b>156,9</b>	<b>223,9</b>	<b>261,9</b>
— Tielain mukaiset maa-alueiden hankinnat ja korvaukset (76)	30,8	27,8	26,8
— Eräät tiehankkeet (78)	104,7	170,8	177,6
— Vuosaaren sataman liikenneväylät (78)			
— Jälkirahoitus-, kokonaisrahoitus- ja elinkaarirahoitushankkeet (79)	21,4	25,3	57,5
<b>Nettomenot yhteensä</b>	<b>748,1</b>	<b>830,8</b>	<b>875,8</b>
<b>Bruttomenot yhteensä</b>	<b>770,3</b>	<b>839,0</b>	<b>884,3</b>

Tiehallinto on rakennerahastolain (1401/2006) 9 §:ssä tarkoitettu välittävä toimielin. Sille on siirretty hallintoviranomaisen tehtäviä EY:n rakennerahastoista rahoitettavien hankkeiden hallinnoinnissa. Tiehallinto toimii välittävänä elimenä Tiehallinnon lisäksi myös Ratahallintokeskuksen ja Merenkululaitoksen toteuttamissa rakennerahastohankkeissa.

### 3.7.Lääninhallitusten liikenneosastot

Lääninhallitusten liikenneosastojen toimintaa ohjaa liikenne- ja viestintäministeriö tulostavoittein sekä jakamalla valtion talousarviossa alueellisen ja paikallisen liikenteen ostoihin ja tukemiseen myönnetty määräraha läänien kesken. Vuonna 2009 tarkoitukseen oli varattu 45 miljoonaa euroa.

Erilaiset lupahallintotehtävät ovat osaston suurin tehtäväkokonaisuus. Muita tehtäväkokonaisuuksia ovat joukkoliikenteen kehittäminen, liikenneturvallisuuden parantaminen, valmiussuunnittelu sekä liikenteen peruspalveluiden arviointi. Osaston tehtäväkokonaisuudet eivät ole irrallisia, vaan ovat eri tavoin toisiinsa sidoksissa ja muodostavat yhdessä loogisen kokonaisuuden. Yhdistävänä avainsanana on liikenne.

<sup>3</sup> Perustienpidon alueelliset investoinnit ovat pieniä, lähinnä liikenneturvallisuusinvestointeja, joista tiepiirit päättävät annettujen kehysten raameissa. Hankkeet toteuttavat maakuntien kehittämisstrategioita ja hankkeista sovitaan maakuntien toteuttamisohjelmien yhteydessä.

<sup>4</sup> Menot ulkopuolisista rahoitusosuuksista ovat lähinnä kuntien osuuksia tiehankkeiden menoista.

<sup>5</sup> Vuonna 2009 toteutetaan seuraavia käynnissä olevia valtakunnallisia hankeohjelmia ja teemapaketteja: satamien ja terminaalien tieyhteyksien kehittäminen, pääteiden keski-suuret turvallisuusinvestoinnit, joukkoliikenteen edistäminen pääkaupunkiseudun säteittäisillä pääväylillä, pohjavesiohjelma, pääteiden kohtaamisonnettomuuksien vähentäminen sekä kaivos-toiminnan kehittäminen.

Ilma-, vesi- ja raideliikenne eivät tieliikenteen tavoin kuulu suoranaisesti osaston tehtäväkokonaisuuteen. Yhteydet muihin liikennemuotoihin ovat välillisiä.

Lääninhallituksen liikenneosaston lupahallintotehtäviin kuuluvat joukkoliikenneluvat, linjaliikenneluvat, taksiluvat, tavaraliikenneluvat sekä autokoululuvat. Näistä linjaliikennelupien myöntämisessä on yleisten lupaehtojen lisäksi mukana myös tarveharkinta. Liikenneosasto päättää taksilain määrittämän oikeusharkinnan mukaan vuosittain taksien kuntakohtaiset kiintiöt. Kaikkiin liikenneosaston myöntämiin lupiin liittyy lupaehtojen täyttymisen säännöllinen valvonta. Lääninhallituksen ohella läänin alueella on linjaliikennelupiin liittyvää toimivaltaa lupaviranomaiskaupungeilla ja liikenneministeriöllä. Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskuntaa YTV:tä ohjaa oma lainsäädäntönsä.

Joukkoliikenteen kehittäminen käsittää yhteistyömuotoisen joukkoliikenteen suunnittelun ja kehittämisen, liikennekokeilut sekä joukkoliikenteen valtionavustusten myöntämisen. Linjaliikennelupien myöntämiseen ja yhteiskunnallisesti välttämättömän, mutta muutoin kannattamattoman joukkoliikenteen ostotoimintaan sisältyy lääninhallituksen tavoitteiden mukaisesti suunnattua kehittämistä. Ostot tehdään pääsääntöisesti kilpailuttamisen kautta. Suunnittelusta ja kehittämisestä ovat esimerkkejä seutuliput, matkaketjujen muodostaminen sekä kutsuohjatun joukkoliikenteen kehittäminen. Valtionavustuksia myönnetään kaupunkimaiseen liikenteeseen, matkalippujen hinnanalennuksiin sekä joukkoliikenteen kehittämis- ja suunnitteluhankkeisiin. Joukkoliikenteen kehittämisellä tavoitellaan tasapuolista, mahdollisimman itsekannattavaa ja logistisesti tehokasta joukkoliikennejärjestelmää, joka turvaa kansalaisten liikenteen peruspalvelut.

Liikenneturvallisuuden edistäminen on korostetusti yhteistyötehtävä, jossa liikenneosasto koordinoi ja seuraa läänissä harjoitettavaa liikenneturvallisuustyötä. Yhteistyön välineenä on läänin liikenneturvallisuusneuvottelukunta, jossa ovat mukana kaikki keskeisimmät liikenneturvallisuuden alalla toimivat organisaatiot ja intressitahot. Koordinoinnin välineenä on eri toimijoiden kanssa yhteisesti laadittu liikenneturvallisuussuunnitelma toimenpideohjelmiseen.

Liikenneosaston valmiussuunnittelutehtävät koostuvat sähköisen tiedonsiirron ja maaliikenteen valmiussuunnittelusta. Työ on korostuneesti yhteistyötä alan elinkeinoelämän kanssa. Tehtäväkokonaisuuteen kuuluu myös koulutus ja valmiusharjoituksiin osallistuminen.

### 3.8. Väylävirastojen asiakkaat ja muut sidosryhmät

Tiehallinto, Merenkululaitos ja Ratahallintokeskus ovat jakaneet sidosryhmänsä neljään pääryhmään. Asiakkaat on määritelty yhdeksi sidosryhmäksi. **Asiakkaita** ovat liikennejärjestelmää käyttävät kansalaiset ja kuljetuspalvelujen tarvitsijat (elinkeinoelämä).

**Yhteistyökumppaneita** ovat liikennöitsijät, muut väylävirastot, muu valtionhallinto, paikallis- ja aluehallinto sekä media. Vuorovaikutus liittyy yleisimmin suunnittelu-, kaavoitus- tai kehittämisprojekteihin, joissa erilaisia intressejä pyritään sovittamaan yhteen. Maakunnallista yhteistyötä varten on vakiintunut suunnittelukäytäntö ja suoria yhteyksiä tiepiirien ja Ratahallintokeskuksella maakuntayhdyshenkilöiden kautta. Aluetasolla yhteistyötä on erityisesti samanaikainen osallistuminen alueellisten liikennejärjestelmäsuunnitelmien laadintaan. Lisäksi maakuntien kanssa yhteistyötä on tehty sekä maakuntakaavojen, maakuntaohjelmien sekä maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelmien valmistelussa siten, että maakuntakaavojen laa-

dinnassa maakuntien liitot ovat olleet yhteistyössä kaikkien väylävirastojen kanssa. Väylävirastojen yhteistyökumppaneita ovat myös tutkimus- ja kehityslaitokset sekä järjestöt ja yhdistykset.

Erityinen rooli sidosryhmänä on Finavialla, joka jää väylävirastoa koskevan selvityksen ulkopuolelle. Finavia pitää lentoasemia, jotka tarvitsevat ainakin tieyhteyden pystyäkseen toimimaan. Millekään Suomen lentoasemalle ei vielä ole rautatieyhteyttä. Kansainvälisen mallin mukaisesti sellaista kuitenkin suunnitellaan ensimmäiseksi Helsinki-Vantaan lentoasemalle.

**Palveluntuottajat** ovat urakoitsijoita, suunnittelijoita ja materiaalien toimittajia sekä liikenteenohjaus- ym. palvelun tuottaja. Tienpidossa ja radanpidossa palveluntuottajat ovat melko pitkälle samoja. Pääosa yhteydenpidosta tapahtuu projektien yhteydessä, mutta hallitsevina tilaajina liikenneväylänpidon markkinoilla väylävirastot järjestävät myös palveluntuottajilleen tapaamisia, joissa valotetaan väylävirastojen tarpeiden painopisteiden muutoksia, uusia teknisiä vaatimuksia ja rahoitusnäkymiä. Väylävirastojen yhteisenä tärkeänä tehtävänä on väylänpidon palveluntuottajamarkkinoiden ylläpito ja kehittäminen, jotta hinnat pysyisivät kurissa ja toimintatapojen kehittäminen olisi jatkuvaa.

**Toimeksiantajia** ovat eduskunta, valtioneuvosto sekä liikenne- ja viestintäministeriö. Pääosa yhteistyöstä liittyy kulloinkin käsittelyssä oleviin väylänpidon asioihin. Lisäksi järjestetään pienimuotoisia yhteistyötapaamisia, joissa väylänpitoa on mahdollista valottaa syvemmin.

Sidosryhmien tyytyväisyyttä yhteistyöhön, sen tuloksellisuuteen sekä viraston toimintaan yleisesti seurataan kaikissa virastoissa jollain tavoin. Esimerkiksi Tiehallinto on seurannut sidosryhmien tyytyväisyyttä yhteistyöhön, sen tuloksellisuuteen sekä Tiehallinnon toimintaan yleisesti joka toinen vuosi strategisella sidosryhmätutkimuksella sekä palveluntuottajille suunnatulla innovaatiomittauksella.

Merenkululaitoksen sidosryhmätoiminnassa tärkeää on synergia ja hyvä yhteistyö muiden merellisten viranomaistoimijoiden kanssa (merentutkimus, merivartiosto, puolustusvoimat, tulli).

### 3.9. Väylätoimintojen organisointi eräissä muissa valtioissa

#### 3.9.1. Ruotsi

Ruotsin kaikki väyläviranomaiset toimivat elinkeinoministeriön (*Näringsdepartement*) alaisuudessa. Kaikki väylävirastot sijaitsevat Tukholman ulkopuolella.

**Rautatielaitos** (*Banverket*) hallinnoi Ruotsin rautateitä. Laitos muodostettiin v. 1988, kun valtion rautatielaitos (*Statens Järnvägar SJ*) jaettiin radanpitäjään ja junaliikenteen harjoittajaan ja samalla junaliikenteen säätely purettiin. Laitoksen pääkonttori on Borlängessä ja lisäksi laitoksella on viisi aluetoimistoa.

Rautatielaitos vastaa rautateiden hoidosta, ylläpidosta ja investoinneista suurimmalla osalla Ruotsin rataverkkoa sekä jakaa maksua vastaa ratakapasiteettia junaliikenteen operaattoreille.



Ruotsissa on myös kaksi yksityisrautatietä (*Roslagsbanan* ja *Inlandsbanan*) sekä satama- ja teollisuusraiteita.

**Tielaitos** (*Vägverket*) vastaa valtion teiden tienpidosta. Tienpidon toteutuksesta vastaa seitsemän alueyksikköä, jotka toimivat itsenäisinä tienpitoviranomaisina. Tielaitos vastaa lisäksi 37:stä valtion lauttayhteydestä, joiden liikennöintiä hoitaa liikelaitosyksikkö (*Vägverket Färja*).

Vuoden 2009 alusta Tielaitoksen tuotantotoiminta ja konsulttitoiminta yhtiöitettiin valtion omistamiksi yhtiöiksi.

Tielaitoksen organisaatio muodostuu Borlängessä sijaitsevasta pääkonttorista ja seitsemästä alueyksiköstä. Pääkonttorissa on kaksi osastoa (Tulevaisuus ja toimintaympäristö sekä Strateginen ohjaus) ja kuusi ohjaustoimintoa (henkilöstöhallinto, talous, viestintä, IT, lakiosasto, pääkonttorikoordinaatio ja tuki).

Tielaitoksella on seitsemän toiminta-aluetta:

- Yhteiskunta, joka vastaa mm. teiden hoidosta ja ylläpidosta sekä liikenneturvallisuudesta ja ympäristöasioista
- Tie, joka vastaa investoinneista
- Kuljettajantutkinnot
- Tuki
- Lauttaliikelaitos
- Koulutuskeskus
- Kehittämisen organisaatio

**Merenkululaitoksen** (*Sjöfartsverket*) toimialueeseen kuuluu luotsaus, väylätyöt, jäänmurto, merikartoitus, meripelastus ja merenkulun tarkastustoiminta. Toiminta rahoitetaan pääasiassa merenkulun maksuilla. Merenkululaitoksen toiminta suuntautuu pääasiassa kauppamerenkulkua ajatellen. Vapaa-ajan veneilyn turvallisuutta Merenkululaitos edistää informaatio- ja neuvontatoiminnalla. Pääkonttori on Norrköpingissä.

Merenkululaitos vastaa Ruotsin aluevesien vesiväylien kunnossapidosta, merkinnästä sekä väylien parantamisesta. Merenkululaitos omistaa jäänmurtajat, mutta niiden miehityksen järjestää yksityinen miehitysyhtiö.

Merenkululaitos omistaa luotsiveneet ja luotsit ovat laitoksen virkamiehiä. Merenkululaitos vastaa Ruotsin meripelastustoiminnan suunnittelemisesta, johtamisesta ja organisoimisesta sekä merellä että kolmella suurimmalla järviolueella.

**Ilmailulaitos** (*Luftfarsverket*) on valtion liikelaitos, jonka päätehtäviä on vastata valtion lentoasemien käytöstä ja kehittämisestä siviililentotoimintaa varten sekä lentoliikennepalveluista sekä siviili- että sotilasilmailulle. Pääkonttori on Norrköpingissä. Lentoliikenteen turvallisuusvirasto (*Luftfartsinspektionen*) muodostettiin Ilmailulaitoksen osasta omaksi virastokseen.

**Rikstrafiken** on Sundsvallissa sijaitseva valtion viranomainen, joka tukee/ostaa kotimaista pitkän matkan joukkoliikennettä. Läänien sisäistä ja alle 100 km reittipituuden liikennettä osavat vastaavat elimet lääneissä.

**Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA)** on Östersundiin sijoitettu valtion viranomainen, jonka tehtävänä on laatia tilastoja ja analyyskejä liikenteen alueella. SIKA sovittaa yhteen Rautatielaitoksen, Tielaitoksen, Merenkululaitoksen ja Ilmailulaitoksen infrastruktuurisuunnitelmat.

#### *Ruotsin väylävirastoselvitys*

Ruotsissa on nimitetty selvitysmies, jonka tehtävänä on kartoittaa ja analysoida liikenteen alueella toimivien tiettyjen viranomaisten toimintoja. Selvitys kohdistuu pääasiassa seuraavien virastojen vastuualueille:

- Vägverket,
- Banverket,
- Sjöfartsverket,
- Luftfartsverket,
- Luftfartstyrelsen,
- Rikstrafiken,
- Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA),
- Affarsverket Statens järnvägar (ASJ) ja
- Rederienämnet.

Tehtävään sisältyy mm. ehdottaa toimenpiteitä, jotka edistävät viranomaisten kehittyneitä tiilajatoimintoja liikenteen sektorilla tarkoituksena saada paremmin toimivat maarakennusmarkkinat ja suurempi tuottavuus. Selvitysmiehen tulee analyysiinsä perustuen ehdottaa ratkaisuja, *organisatorisia tai muita*, jotka vaaditaan eduskunnan ja hallituksen liikennepolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi parhaalla tavalla. Selvitysmiehen analyysin ja ehdotukset toimenpiteiksi tulee olla valmiit viimeistään 1.4.2009. Hallituksen tarkoituksena on antaa lisäohjeita selvitysmiehen ehdotusten toteuttamisesta sekä lisäanalyyseistä ja -ehdotuksista.

Selvityksen tekemistä perusteellaan mm. seuraavilla tekijöillä:

- Mitä uusia vaatimuksia asetetaan Vägverketin ja Banverketin toiminnalle suhteessa liikenteen alueen kehitykseen, muutoksiin Liikenneturvallisuusviraston (Transportstyrelsen) muodostamisen jälkeen (ks. 4.7.2. kohta) ja kun toimintoja yhtiötetään sekä meneillään olevan infrastruktuurisuunnittelun (liikennepoliittista selontekoa vastaavan asiakirjan laatimisen) takia.
- On tarvetta kehittää kokonaisvaltaista, kaikki liikennemuodot käsittävää infrastruktuurisuunnittelua. Tähän saakka työtä on tehty vastaavien liikennesektoreiden sisällä, mikä voi johtaa infrastruktuuri-investointien osaoptimointiin tai siihen, että kuljetusketjut eivät ole yhtenäisiä.

- Yhteen sovitettu infrastruktuurisuunnittelu edistäisi mm. ratkaisuja, jotka vähentävät liikenteen ympäristö- ja ilmastovaikutuksia sekä lisäävät energiatehokkuutta.
- Kunnat, lääninhallitukset ja elinkeinoelämän edustajat pitävät sektoreittaista suunnittelua ongelmana.
- Maarakennusmarkkinoille on leimallista puutteellinen tuottavuus ja kilpailu. Tilaajien käyttäytymisellä on suuri merkitys markkinoiden toiminnalle. Vägverket ja Banverket ovat infrastruktuurin hallinnoijina dominoivia tilaajia, ja sen vuoksi on tarvetta analysoida, kuinka nämä suuret tilaajat tilausmenettelyissään voivat edistää maarakennusmarkkinoiden toimintaa ja luoda edellytyksiä innovaatioille.

Ruotsin hallituksen tarkoituksena on jatkaa niiden resurssien tehostamista ja yhteensovittamista, jotka ovat strategisia Ruotsin kilpailukyvyllä alueellisella ja kansallisella tasolla. Sen vuoksi myös liikenteen alueella analysoidaan, mitkä toiminnot tulee koota pääasiassa alueelliselle ja mitkä keskitetylle tasolle.

Selvitysmiehen tulee tarvittaessa ehdottaa muutoksia kaikkien tai joidenkin toimintojen organisointiin. Selvitys saattaa siten johtaa Ruotsin väylävirastojen yhdistämiseen, varsinkin kun liikenneturvallisuussektorilla on jo perustettu yhteinen liikenneturvallisuusvirasto. Selvityksessä on otettava huomioon myös aiemmat ehdotukset Ilmailulaitoksen, Tielaitoksen ja Rata-  
laitoksen tuotannon yhtiöittämisestä.

Jos selvitysmies päättyy väylävirastojen yhdistämiseen, se pyritään toteuttamaan 1.7.2010.

### 3.9.2. Norja

Norjassa väyläviranomaiset ovat liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla lukuun ottamatta kalastus- ja rannikkoministeriön alaisuudessa toimivaa merenkulkuviranomaista. Osa virastoista sijaitsee Oslon ulkopuolella.

**Rautatielaitos** (*Jernbaneverket*) omistaa rataverkon ja vastaa radanpidosta. Rautatieliikenteellä on erikseen turvallisuusvirasto (ks. 4.7.3. kohta) ja matkustajaliikenneoperointia varten on valtion rautatieyhtiö (*Norges Statsbaner*). Norjan rautateille on annettu useille operaattoreille toimilupa.

Norjan valtio omistaa ratojen kunnossapito- ja rakennustöitä tekevän yhtiön (*BaneService*), jolta Rautatielaitos tilaa valtaosan radanpidon töistä.

**Tielaitos** (*Statens Vegvesen*) vastaa sekä valtion että maakuntien teistä. Valtion teiden osalta Tielaitos on liikenne- ja viestintäministeriön alainen ja maakuntien teiden osalta maakunnan alainen. Tielaitoksen sijaintipaikka on Oslo, ja se on jaettu viiteen alueeseen ja 30 piiriin.

Tienpidon lisäksi Tielaitos vastaa tieliikenteen kuljettajakoulutuksesta ja ajokorttien myöntämisestä, ajoneuvojen katsastuksesta sekä myöntää tukia autolautoille.

**Lentoliikenteen infrastruktuurista** (lentoasemat ja lentoliikenteen ohjaus) vastaa pääosin valtion omistama osakeyhtiö *Avinor AS*.

**Merenkulusta** vastaavana viranomaisena Norjassa toimii Ålesundiin sijoitettu *Kystverket*, joka on kalastus- ja rannikkoministeriön alainen.

### 3.9.3. Tanska

**Tielaitos** (*Vejdirektoratet*) vastaa noin 3 800 km laajuudesta valtion tieverkosta, joka on vain viisi prosenttia koko yleisestä tieverkosta. Tielaitos toimii tilaajaviranomaisena ja tilaa tienpidon työt yksityiseltä sektorilta. Tielaitoksella on myös melko laajaa oman asiantuntemuksen myyntiä kunta- ja yksityissektorille.

Valtion rataverkon käytöstä, kunnossapidosta ja kehittämisestä vastaa liikenne- ja energiainministeriön alainen valtionyhtiö *Banedanmark*, joka myös hallinnoi tiettyjä satamaratoja ja Juutinrauman rataa. Valtion rautatieoperaattori eriytettiin vuonna 1997. Tanskassa on myös lähinnä kaupunkiliikennettä varten 13 yksityisrautatietä.

Rautateiden ja lauttojen liikennehallinnolla (*Trafikstyrelsen*) on radanpitoon liittyvänä tehtävänä suunnitella uusia ratainvestointeja. Liikennehallinto myös ostaa juna- ja lauttaliikennettä

**Merenkulkulaitos** (*Søfartsstyrelsen*) kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön alaisuuteen. Laitoksen tehtäviin kuuluvat myös kalastusasiat. Satamiin liittyviä asioita hoitaa liikenneministeriön silta- ja satamakonttori.

**Lentoliikenteen infrastruktuuri** on pääosin yhtiöitetty. Valtio omistaa lähes 40 % yhtiöstä *Københavns Lufthavne A/S*, joka vastaa Kööpenhaminan ja Roskilden lentoasemista. Valtion ilmailulaitos (*Statens Luftfartsvæsen*) on varsinaisesti lentoliikenteen turvallisuusviranomaisena (ks. 4.7.4. kohta), mutta vastaa myös Bornholmin lentokentän pitämisestä.

## 3.10. Suomen väylävirastojen kansainvälinen toiminta

Kaikki väylävirastot osallistuvat aktiivisesti kansainväliseen yhteistyöhön voidakseen hyödyntää kansainvälistä tietotaitoa suomalaisessa väyläpidossa tai muussa toiminnassa. Tällä on vaikutusta toimialan kehittämiseen ja sitä koskevien standardien ja säännösten valmisteluun. Toiminnalla tuetaan myös väylä- ja liikenneosaamisen kaupallista vientiä. Liikenneväyliin liittyen yhteistyön kohteena ovat olleet varsinkin Pohjolan kolmio ja muut kansainväliset liikennekäytävät.

### *Merenkulkulaitoksen kansainvälinen toiminta pl. meriturvallisuus*

Merenkulkulaitos osallistuu meriliikenteen telematiikkaan, luotsauksen viranomaistoimintaan ja alusliikennepalveluihin liittyvään kansainväliseen toimintaan. Maailman ja Euroopan laajuista yhteistyötä tehdään seuraavissa järjestöissä: IMO:n oikeudellinen komitea (IMO LEG), Nav-alakomitea ja e-Nav correspondance group, IALA:n Oikeudellinen Paneeli (IALA LAP), VTS-komitea ja luotsausviranomaisten foorumi PAF, Euroopan meriturvallisuusviraston EMSAn Safe Sea Net -asiat ja alusliikenteen ohjaus, HELCOM:in EWG- ja AIS EWG-ryhmät sekä Itämeren luotsausviranomaisten komitea BPAC. Alueellista yhteistyötä tehdään

seuraavissa toimielimissä: GOFREP-kehitystyö (Viro, Venäjä ja Suomi) ja alusliikennepalveluiden harmonisointi (Tanska, Ruotsi, Saksa, Norja ja Suomi).

Merenkulkulaitos on aktiivisesti mukana IHO:n alaisissa alueellisissa Itämeren ja pohjoismaiden merikartoituskomissioissa (BSHC ja NHC), sekä useissa IHO:n työryhmissä. BSHC:n ja HELCOM:in tiiviissä yhteistyössä on toteutettu Itämeren meriturvallisuutta edistävää merikartoitustyötä maailmanlaajuisesti arvostetulla tavalla.

Merenkulkulaitos osallistuu EU:n sisävesien liikenteenohjaustyöryhmän, RIS:n kokouksiin.

Merenkulkulaitos osallistuu myös kansainvälisen merenkulkuorganisaation PIANC:in toimintaan. Merenkulkulaitos toimii Suomen valtiojäsenenä ja sillä on edustus PIANC:n neuvostossa ja kahdessa PIANC:in komiteassa. Merenkulkulaitos osallistuu lisäksi aktiivisesti usean työryhmän sekä Pohjoismaiden yhteisen Nord-PIANC:in toimintaan.

IALA:n neuvostossa hyväksytään alatyöryhmien aikaansaannokset, suositukset ja ohjaavat dokumentit. Merkittävällä panoksella osallistutaan merenkulun turvalaitteisiin ja väylänmerkintään liittyviin työryhmiin.

Edellisten lisäksi osallistutaan myös pohjoismaiden yhteisen turvalaite- ja väyläsuunnittelu-työryhmän NFO:n kokouksiin.

Merenkulkulaitos osallistuu Euroopan TEN -liikenneverkkojen ja erityisesti Merten moottoritie-konseptin kehittämiseen. Tähän kuuluu mm. toimiminen Suomen yhteyshenkilönä (Focal Point) merten moottoritie-asioissa sekä osallistuminen muutaman kerran vuodessa pidettäviin Itämeren merten moottoritien ns. Task Force -työryhmän sekä komission vetämiin Short Sea Shipping ja Motorways of the Sea -yhteyshenkilöiden kokouksiin. Yksi merten moottoritiehanke on toteutettu yhdessä mm. Ruotsin ja Viron Merenkulkulaitosten kanssa. Lisäksi osallistutaan komission käynnistämään TEN-liikenneverkkojen suuntaviivojen uudistamistyöhön.

Merenkulkulaitos osallistuu myös EU:n aluekehitysohjelmiin.

Merenkulkulaitoksella on jatkuvaa Saimaan kanavan toimintaan liittyvää yhteistyötä Venäjän viranomaisten kanssa. Suomenlahden alusliikenteen pakolliseen ilmoittautumisjärjestelmään (GOFREP) liittyen Merenkulkulaitoksella on yhteistyötä Venäjän ja Viron vastaavien viranomaisten kanssa. Viron kanssa on Interreg-hankkeiden ja TEN-hankkeiden valmistelun lisäksi käynnissä Viron Merenkulkulaitoksen henkilöstön laajahko koulutus väylänpidon eri tehtäväalueista yhteistyössä konsultin kanssa. Yhteistyössä Ruotsin ja Puolan kanssa on käynnissä IntraSea-hanke.

Suomen ja Ruotsin merenkulkulaitokset ovat toimineet pitkään yhteistyössä Perämeren talviliikenteen avustamisessa. Suomen ja Ruotsin merenkulkulaitokset ovat mm. kehittäneet yhdessä IBNet-informaatiojärjestelmän, jossa tieto liikkuu reaaliajassa kaikkien Suomen ja

Ruotsin murtajien ja Helsingissä ja Norrköpingissä sijaitsevien jäänmurron johtokeskusten ja VTS-keskusten välillä.

#### *Ratahallintokeskuksen kansainvälinen toiminta*

Ratahallintokeskuksen kansainvälinen toiminta liittyy pääosin liikenteeseen, tutkimustoimintaan sekä rataverkon haltijoiden eurooppalaiseen yhteistyöhön. Liikenneyhteistyön tärkein kohde on itäisen liikenteen kehittäminen sekä henkilö- että tavaraliikenteessä.

Ratahallintokeskuksen tutkimustoiminta on lähinnä rautatietekniikkaan ja pohjoisiin olosuhteisiin liittyvää kehitystyötä kansainvälisten järjestöjen kautta. Tärkeimpiä yhteistyöfoorumeja ovat Euroopan infrastruktuurijohtajien järjestö EIM ja vastaava pohjoismainen järjestö NIM, CEN ja CENELEC sekä Kansainvälinen rautatieliitto UIC.

Koska Suomessa rautateillä on eri raideleveys kuin muualla läntisessä Euroopassa, Ratahallintokeskuksella on merkittävä eurooppalaista normitusta koskeva kansallinen edunvalvontatyö.

Liikenneturvallisuuden lainsäädäntö- ja normityö on siirtynyt Rautatieviraston vastuulle. Ratahallintokeskus laatii tilaajan ohjeet ja vaatimukset sekä avustaa Rautatievirastoa määräysten laatimisessa. Ratahallintokeskuksen tavoitteena on huolehtia Suomen rautatieliikenteen erityispiirteiden huomioon ottamisesta normien valmistelussa. Jatkossa rataprojektien ja -laitteistojen käyttöönotto vaatii EU-lainsäädännön edellytysten täyttymistä.

#### *Tiehallinnon kansainvälinen toiminta*

Tiehallinto osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön eri maiden tieviranomaisten ja tutkimuslaitosten kanssa sekä osallistuu aktiivisesti kansainvälisten tie- ja liikennesektorilla toimivien järjestöjen toimintaan. Tiehallinnolla ei kuitenkaan ole kansallista vastuuroolia esimerkiksi kansainvälisiä sopimuksia valmisteltaessa.

Tieviranomaisten välinen yhteistyö on vilkkainta naapurimaiden eli Pohjoismaiden, Baltian maiden ja Venäjän lähialueiden kanssa sekä EU:n sisällä, mutta yhteistyötä tehdään myös Aasian ja Pohjois-Amerikan mantereilla.

Lähialueyhteistyöhön on vuodesta 1995 alkaen käytetty määrärahoja sekä viranomaistoimintaan että erillisten hankkeiden toteuttamiseen. Tavoitteena on Suomen ja Venäjän välisen maantieliikenteen esteiden poistamisen sekä liikenteen turvallisuuden ja sujuvuuden parantamisen kautta luoda edellytykset kaupan ja matkailun lisäämiselle. Keskeisessä asemassa on rajanylityspaikkojen ja niille johtavien tieyhteyksien kehittäminen, sillä Venäjälle menevästä viennistä 70 prosenttia ja noin 90 prosenttia transitona Suomen kautta menevästä viennistä kulkee maanteitse.

EU-maiden kanssa yhteistyö tapahtuu Länsi-Euroopan tielaitosten pääjohtajien säännönmukaisissa tapaamisissa CEDR:ssä. Tiehallinto on mukana Euroopan unionin yhteistyöjärjestöissä ja -ohjelmissa sekä työssä. Pohjoismainen yhteistyö ja alan tiedonvaihto tapahtuu Pohjoismaiden tie- ja liikennefoorumissa (PTL) ja sen jaostoissa. Lisäksi Tiehallinto osallistuu Maa-

ilman tieliiton (PIARC) komiteatyöhön, OECD:n tutkimustoimintaan ja Yhdysvaltain tie-deakatemian alaisen Transport Research Board:n (TRB) sekä joidenkin erikoisalojen järjestöjen toimintaan. EU:n standardeja laativan CEN:in teknisissä komiteoissa Tiehallinto toimii asiantuntijan roolissa.

### **3.11. Väylävirastojen nykytilan arviointi**

#### **3.11.1. Samankaltaisuudet väylävirastojen toiminnoissa**

*Väylävirastoilla on yhteiset tavoitteet ja suurelta osin yhteiset asiakkaat.*

Hallinnonalan yhteisenä tavoitteena on osaltaan kestäväällä tavalla varmistaa ihmisten hyvää arkea, elinkeinoelämän kilpailukykyä ja alueiden elinvoimaa tukeva liikennejärjestelmä. Väylävirastojen toiminta perustuu yhteiskunnan ja asiakkaiden toiminnan ja tarpeiden tuntemiseen sekä sellaisten väyläpalvelujen toteuttamiseen, jotka kokonaisuutena parhaalla mahdollisella tavalla tuottavat yhteiskunnalle ja asiakkaille lisäarvoa.

*Väylävirastot ovat väyläverkon isännöitsijöitä ja väylänpidon asiantuntijoita.*

Virastot hallinnoivat noin 18 mrd. €:n väyläverkkoa ja käyttävät siihen vuosittain 1,5 mrd. €. Keskeistä virastoille on hoitaa, ylläpitää ja kehittää väyläverkkoa tarpeen mukaan ja pitää se tehokkaassa käytössä myös liikenteen hallinnan keinoin. Väylävirastot huolehtivat myös väylänpidossa tarvittavan yleis- ja erityisosaamisen säilymisestä ja kehittämisestä. Väylävirastot ovat aktiivisia toimijoita kansainvälisessä yhteistyössä omalla asiantuntemusalueellaan.

*Liikenteen ohjausta on kaikkien väylävirastojen vastuulla.*

Virastojen vastuulla on väylänpidon lisäksi väyliä käyttävän liikenteen operatiivinen ohjaus, tosin eri virastoilla eri tavalla ja eri tasoilla. Tie- ja vesiliikenteen ohjaus on osittain samankaltaista sisältäen väylä- ja liikenneolosuhteiden seurannan, häiriö- ja olosuhdetietojen hallinnan sekä niistä tiedottamisen. Tieliikenteen ohjauksesta vastaavat liikennekeskukset viranomais-toimintana.

Meriliikenteen ohjauksessa aluksille annetaan tietoja muusta liikenteestä, sää- ja jääolosuhteista sekä vedenkorkeudesta, väyliä ja turvalaitteiden kunnosta sekä muista turvalliseen liikennöintiin vaikuttavista seikoista. Vaaratilanteiden ja ruuhkien ehkäisemiseksi alusliikennettä ohjataan pysyvillä liikennejärjestelyillä, joita ovat ohitus- kohtaamiskiellot, liikenteen porrastus matkan suhteen sekä lähtölupamenettelyt. Lisäksi tunnistetuille aluksille voidaan antaa niiden pyynnöstä tai vaaratilanteen välttämiseksi navigointiapua alueilla, joilla liikennettä valvotaan tutkan avulla. Merenkulkulaitoksen liikenteenohjaus on viranomaistoimintaa.

Ratahallintokeskus vastaa rautatieliikenteen ohjauksesta ja ratakapasiteetin jaosta. Ratahallintokeskus ostaa rautatieliikenteen ohjauspalvelut pääosin VR Osakeyhtiöltä.

*Väylävirastot ovat muuttuneet palvelujen tuottajasta niiden tilaajaksi.*

Kaikkien väylävirastojen toiminnassa korostuu infrastruktuurin ja siihen liittyvän palvelutuotannon hankinnan osaaminen.

Tiehallinto hankkii tienpidon tuotteet lauttaliikennettä lukuun ottamatta markkinoilta kilpailuttamalla. Ratahallintokeskus hankkii radanpidon tuotteet ja palvelut kokonaan markkinoilta kilpailuttamalla ratojen rakentamista ja kunnossapitoa. Sähköradan käyttökeskustoiminnan Ratahallintokeskus ostaa Oy VR-Rata Ab:ltä.

Myös Merenkululaitos on viime vuosina toteutetuilla rakennemuutoksilla muuttunut tilaaja-  
viranomaiseksi lukuun ottamatta väylänpidon ja merenmittauksen tuotantoa. Sisäinen tuotanto eriytetään vuoden 2010 alusta perustettavaan valtionyhtiöön.

Näin ollen tulevaisuudessa kaikkien väylävirastojen toiminnassa korostuu palvelujen tilaajan rooli sekä hankinnan osaaminen. Aikaisempi palvelujen tuottajan rooli on loppumassa.

*Sidosryhmät ovat suurelta osin yhteisiä*

Väylävirastoilla on pitkälle yhteiset asiakkaat kuljetustenantajien (elinkeinoelämä) sekä kansalaisten puolella sekä sama toimeksiantaja, liikenne- ja viestintäministeriö. Tieto- ja asiantuntijapalveluissa tuottajat ovat väylävirastoille yhteisiä.

Palvelujen tuottajat Tiehallinnon ja Ratahallintokeskuksen suurten väylähankkeiden toteuttamisessa ja väylien hoidossa ja ylläpidossa ovat osittain yhteisiä. Samoin logistiikkaoperaattorit hoitavat kuljetusten järjestelyä kuljetusmuodosta riippumattomasti. Väylien loppukäyttäjiä liikenteen operointipuolella edustavat liikennemuotokohtaiset sidosryhmät eivät sen sijaan ole samoja.

*Ohjaus- ja tukitoiminnot ovat väylävirastojen toiminnan luonteesta johtuen pitkälle samanlaisia*

Ohjaus ja yleishallinto, talous- ja henkilöstöhallinto, tietohallinto, lakiasiat, kiinteistöt ja maanhankinta, viestintä, kirjastot, varautuminen ja turvallisuus vaativat kaikilta väylävirastoilta voimavaroja. Talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalveluja on jo siirretty kaikilta väylävirastoilta palvelukeskuksiin, mutta talouden ohjaus, työnantajatehtävät ja henkilöstön kehittämis tehtävät ovat edelleen kaikkien väylävirastojen tehtävänä.

*Suuret liikenneväylien kehittämishankkeet*

Suuret kehittämishankkeet toteutetaan erikseen nimettyinä hankkeina valtion talousarviosta. Viime vuosina väylävirastojen suuret väyläinvestoinnit on valmisteltu pitemmän aikavälin ohjelmiksi liikenne- ja viestintäministeriön ja väylävirastojen yhteistyönä. Ohjelmat ovat sisältäneet samassa listassa kaikkien virastojen isot hankkeet. Hallitus on voinut ottaa kantaa sekä perusväylänpidon tasoon että investointien priorisointiin ministerityöryhmien kautta.



### 3.11.2. Väylävirastojen toimintojen ja niiden organisoinnin eroja

#### *Virastojen rooli palvelujen tuottajana*

Merenkulkulaitoksessa on toistaiseksi muita väylävirastoja enemmän omaa sisäistä tuotantoa kuten väylätuotanto, väyläsuunnittelu ja merenmittaus. Väylänpidon ja merenmittauksen tuotannolliset toiminnot eriytetään vuoden 2010 alusta.

Tiehallinto ja Merenkulkulaitos vastaavat itse liikenteen hallinnan ja ohjauksen toiminnoista (Tiehallinnon liikennekeskukset, Merenkulkulaitoksen alusliikennepalvelu VTS). Tieliikenteen osalta on markkinoille lisäksi syntynyt ja jatkuvasti kehittymässä uusia lähinnä liikenteen olosuhteista tiedottamiseen liittyviä palveluja.

#### *Väylävirastojen rooli ja vastuu liikenteen turvallisuuskysymyksissä*

Tieliikenteen turvallisuustyötä koordinoi liikenne- ja viestintäministeriö. Vastuu tieliikenteen turvallisuudesta jakaantuu kuitenkin useille vastuutahoille ja hallinnonaloille. Tiehallinto vastaa liikenteen turvallisuudesta yleisillä teillä tienpidon keinoin.

Ratahallintokeskus vastaa edelleen rataverkon turvallisesta suunnittelusta, rakentamisesta, kunnossapidosta ja käytöstä. Toimintaansa varten Ratahallintokeskus tarvitsee rautatielain edellyttämän Rautatieviraston myöntämän turvallisuusluvan. Tätä varten Ratahallintokeskuksella tulee olla EU-lainsäädännön edellyttämä turvallisuusjohtamisjärjestelmä, joka kattaa Ratahallintokeskuksen koko toiminnan osana viraston toimintajärjestelmää.

Merenkulkulaitoksen vastuulla on merenkulkuväylien turvallisuus. Alus- ja vesiliikenteen turvallisuudesta sekä osaltaan alusten ja satamarakenteiden turvatoimista vastaa Merenkulkulaitoksen meriturvallisuustoiminto.

#### *Alueellinen toiminta ja organisointi*

Alueiden kehittämislain mukaan liikenne- ja viestintäministeriön tulee toiminnassaan ottaa huomioon valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet, edistää niiden toteuttamista ja arvioida toimenpiteidensä vaikutuksia alueiden kehittämisen kannalta. Liikenne- ja viestintäministeriö osallistuu valtioneuvoston osana aluepoliittiseen päätöksentekoon ja ohjaa väylävirastojen ja lääninhallitusten toimintaa myös alueiden kehittämisessä.

Väylävirastot toteuttavat ministeriön linjauksia toiminnassaan ja huolehtivat käytännön yhteistyöstä aluetasolla erityisesti maakuntien liittojen kanssa. Väylävirastojen on huolehdittava omalla toiminnallaan siitä, että koko maata kehitetään kansainvälisesti kilpailukykyisenä kokonaisuutena.

Tiehallinnolla on yhdeksästä tiepiiristä muodostuva koko maan kattava aluehallinto, joka vastaa tienpidon asiakassuhteista, suunnittelusta ja ohjelmoinnista, hankinnasta sekä alueellisesta ja seudullisesta yhteistyöstä. Isojen investointien hankinnan hoitaa keskitetysti Tiehallinnon pääkonttori. Alueellisissa ja seudullisissa yhteistyössä tiepiirit edustavat myös hallinnonalan

muita virastoja, ja niillä on koordinaatiovastuu hallinnonalan virastojen alueellisesta yhteistyöstä. Tiepiirit ja niissä olevat 582 htv siirtyvät vuoden 2010 alusta ELYihin. Liikenteen ohjaustehtävissä toimii alueilla lisäksi 30 henkilöä. Myös Merenkululaitoksen yhteysalusliikenneyksikkö on tarkoitus liittää ELYyn.

Ratahallintokeskuksella ei ole alueellisesti sijoitettua organisaatiota, mutta organisaatiossa on nimetty alueelliset rakentamisen ja kunnossapidon vastuhenkilöt. Tämän lisäksi Ratahallintokeskus hankkii yrityksiltä alueellista rataisännöintiä. Alueelliset rataisännöitsijät avustavat Ratahallintokeskusta rataverkon hallintaan liittyvissä tehtävissä sekä yhteydenpidossa sidosryhmiin. Ratahallintokeskus katsoo, ettei oma alueorganisaatio ole tarpeen, koska rataverkko on perusluonteeltaan ensisijaisesti valtakunnallinen verkko Helsingin lähiliikennealuetta lukuun ottamatta. Tämän vuoksi rataverkosta ja sen rahoituksen käytöstä vastaavat osastojen johtajat tai ylijohdaja toisin kuin esim. Tiehallinnossa, jossa vastuu rahoituksen käytöstä on pitkälti tiepiireillä.

Merenkululaitoksen merenkulkupiirit lakkautettiin hallinnollisesti vuonna 2006. Merenkululaitoksen henkilöstöstä noin 300 työskentelee pääkaupunkiseudun ulkopuolella. Näistä henkilöistä noin 100 palvelee väylätuotannon ja liikenteen ohjauksen sektoreilla. Kaikki nämä noin 300 henkilöä hoitavat alueilla valtakunnallisia tai alueellisia tehtäviä. Hallinnollisesti henkilöt kuuluvat valtakunnallisiin tulosityksiköihin. Alustavasti on sovittu, että Merenkululaitoksen Turussa sijaitseva lauttaliikenneyksikkö (4 htv) siirtyy Varsinais-Suomen ELYyn.

*Selvitysmiehet yhtyvät Ratahallintokeskuksen käsitykseen, että rataverkon ensisijaisesti kansallisen luonteen vuoksi radanpidossa ei tarvita alueorganisaatiota. Muutaman vuoden siirtymäkauden jälkeen tulisi selvittää Merenkululaitoksen pääkaupunkiseudun ulkopuolella olevan henkilöstön tulevaan keskusvirastoon, väylävirastoon, kuulumisen tarkoituksenmukaisuus. Sekä radanpidon, merenkulun että lentoliikenteen osalta on selvitettävä,*

- millä tavoin väylävirasto tarjoaa ELY:ille liikennejärjestelmäsuunnittelussa tarvittavaa asiantuntemusta ELY:issä olevan tienpidon asiantuntemuksen lisäksi, ja
- olisiko pitkällä tähtäyksellä parempi ratkaisu, että ELY:issä olisi liikennejärjestelmäsuunnittelun kannalta riittävä kaikkien liikennemuotojen asiantuntemus.

### 3.12. Väylätuotannon ja väylävirastojen muun toiminnan rahoitus

Väylävirastojen rahoitusta on käsitelty 3.4. – 3.6. kohdissa.

#### *Perusväylänpito*

Tiehallinnon perustienpidon rahoitus Tiehallinnon toimintamenot mukaan lukien on viime vuosina ollut noin 590 milj. €. Rahoitus myönnetään talousarviosta.

Ratahallintokeskuksen perusradanpidon rahoitus Ratahallintokeskuksen toimintamenot mukaan lukien on viime vuosina ollut noin 340 milj. €. Ratahallintokeskus perii rautatieliiken-

teen harjoittajilta ratamaksua n. 40 milj. € vuodessa. Se tulkitaan veroluontoiseksi maksuksi, joka käytetään suoraan radanpidon rahoitukseen. Ratamaksu on rautatieliikenteen harjoittajilta perittävä korvaus tarjottavista rautatieliikenteen palveluista. Loput perusradanpidon kustannuksista katetaan valtion budjetista. Lisäksi rataverkon käytöstä kannetaan rautatieyrittäjiltä ratavero n. 20 milj. € vuodessa, josta noin  $\frac{3}{4}$  on kohdennettu perusradanpitoon.

Merenkulkulaitoksen perusrahoitus on viime vuosina ollut noin 95 milj. €, mistä vesiväylien pidon osuus on noin 60 milj. € ja toimintamenojen osuus noin 35 milj. €. Kauppamerenkulun aluksilta peritään niiden saamista kauppamerenkulun väylien ylläpito-, liikenteen ohjaus- ja jäänmurtopalveluista väylämaksuja vuosittain noin 75 milj. €. Väylämaksu on veroluonteinen maksu, joka otetaan huomioon budjetin määrärahaa mitoitettaessa.

#### *Isot väylien kehittämishankkeet*

Isoista väylien kehittämishankkeista ja niiden rahoituksesta päätetään erikseen talousarviossa nimettyinä hankkeina. Viime vuosina kaikkien väylähankkeiden yhteistä ja keskinäistä priorisointia on toteutettu valtioneuvoston tasolla ministerityöryhmissä, joissa on laadittu useamman vuoden pituisia hanke-ohjelmia. Viime hallituskausilla on aloitettu noin miljardin euron arvosta väylien kehittämishankkeita, eli keskimäärin 250 milj. €:lla vuosittain.

Pääkaupunkiseudulla kunnat ovat osallistuneet viime vuosina 30–50 prosentilla valtion isojen väylähankkeiden investointeihin. Isoihin väylien kehittämishankkeisiin on EU:lta saatu TEN -tukea viime vuosina 10–30 milj. € vuosittain. EU:n rakennerahastosta on saatu pieniin investointeihin viime vuosina 30 – 40 milj. € vuosittain.

## **4. Turvallisuusvirastot**

### **4.1. Turvallisuusvirastojen yhteiskunnallinen ohjaus**

Turvallisuusasioiden strategisen ohjauksen johtoryhmän TurvaSTORYn tehtävänä on lisätä strategista vuorovaikutusta ministeriön johdon ja virastojen johdon välillä. STORYn puheenjohtajana toimii ministeriön liikennepolitiikan osaston päällikkö ja jäsenenä ministeriön virkamiesten lisäksi turvallisuusvirastojen ylijohdajat.

Ministeriön rooli liikenteen turvallisuustyössä on kokoava ja strateginen. Ministeriölle kuuluvat liikennepolitiikan päälinjojen muotoilu osana valtioneuvostoa, lainsäädäntö, virastojen tuulosohjaus sekä toiminnan ja talouden ohjaus ja suunnittelu lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä tähtäyksellä.

Turvallisuusvirastojen päätehtävä on huolehtia liikenteen turvallisuudesta. Etenkin Ajoneuvohallintokeskukselle on annettu enenevässä määrin liikenteen ympäristöhaittojen rajoittamiseen liittyviä tehtäviä. Suuri osa Merenkulkulaitoksen turvallisuustehtävistä suojelee samalla merellistä ympäristöä. Ympäristönsuojeluun liittyviä tehtäviä on myös Merenkulkulaitoksella ja Ilmailuhallinnolla. Ilmailuhallinnon ja Merenkulkulaitoksen meriturvallisuustoiminnon tehtä-

väkentässä korostuu turvallisuustehtävien lisäksi terrorismintorjunta. Turvallisuusvirastoilla on lisäksi hallinnollisia lupa-, verotus-, tilastointi- yms. tehtäviä.

Ajoneuvohallintokeskuksella on tieliikenteen turvallisuuteen ja ympäristöhaittojen vähentämiseen liittyvien tehtävien lisäksi merkittävänä tehtävänä tieliikenteen valvontaa, autokauppaa, vakuutustoimintaa ja verotusta palveleva tieliikenteen tietopalvelu.

Liikenteen turvallisuusvirastojen henkilötyövuodet käyvät ilmi seuraavasta taulukosta.

LVM:n turvallisuusvirastot	Htv 2009	Toimintamenomääräraha (talousarvioesitys 2009, M€ brutto)
Ilmailuhallinto	130	12
Rautatievirasto	41	5
Ajoneuvohallintokeskus	234	85
Merenkulkulaitoksen meriturvallisuustoiminto	133*)	*)

\*) meriturvallisuustoiminnon tv-määrään sisältyvät myös muut turvallisuusvirastoon siirtyvät henkilöt; toimintamenomäärärahat sisältyvät Merenkulkulaitoksen väylänpidon toimintamenoihin (ks. 3.3. kohta)

## 4.2. Merenkulkulaitoksen meriturvallisuustoiminto

### *Merenkulkulaitoksen ja meriturvallisuustoiminnon toiminta-ajatus/tavoitteet*

Meriturvallisuustoiminto toimii Merenkulkulaitoksen osana. Meriturvallisuustoiminto vastaa alusturvallisuudesta, alusten ja satamarakenteiden turvatoimista sekä veneilyn turvallisuudesta ja näiden valvonnasta. Meriturvallisuustoiminnon tavoitteena on turvallisuuden, tehokkuuden, taloudellisuuden ja ympäristöturvallisuuden saumaton yhteensovittaminen.

### *Säädöstausta ja tehtävät*

Merenkulkulaitoksen tehtävistä säädetään laissa 939/2003. Tehtävät on lueteltu 3.4. kohdassa. Meriturvallisuustoiminnon tehtäviin kuuluvat luettelon 5, 6 ja 9 kohdat eli vesiliikenteen turvallisuus, vesiliikenteeseen liittyvät turvatoimet ja alan kansainvälinen yhteistyö. Lisäksi luotustoimintaan liittyvät viranomaistehtävät (kohta 8) ovat analogisia mm. Ilmailuhallinnon tehtäville lennonvarmistuksen valvojana ja siten luontevia liitettäväksi meriturvallisuustoimintoihin. Myöskään alusrekisterin pito (kohta 10) ei nyt kuulu meriturvallisuustoiminnon tehtäviin. Alusrekisteri olisi kuitenkin luonteva osa toimintaa kauppamerenkulun alusten rekisteröijänä, kansallisuusasiakirjojen antajana sekä historiarekisterin (CSR) pitäjänä.

Selvitysmies Erkki Kotiranta jätti 30.4.2008 liikenne- ja viestintäministeriölle selvityksensä alusliikennepalvelun kehittämisestä. Selvitysmies ehdotti VTS-toiminnon keskittämistä yhteen pisteeseen ja irrottamista Merenkulkulaitoksesta itsenäiseksi, mahdollisesti osakeyhtiömuotoiseksi Meriliikennekeskukseksi. Jos Meriliikennekeskus säilyisi virastona, se voisi Kotirannan mukaan olla osa turvallisuusvirastoa.

Virastaselvityksessä on kuitenkin katsottu, ettei VTS-toiminto voi olla osa turvallisuusvirastoa, koska viraston tehtävänä on valvoa liikenteen ohjausta. Alusliikenteen ohjauksen toimivaltaisen viranomaisen tehtävät siirtyisivät siten turvallisuusvirastolle ja VTS-viranomaisen tehtävät väylävirastolle.

Merenkulun ja veneilyn turvallisuutta säädellään merilaissa ja vesiliikennelaissa sekä niiden nojalla annetuissa asetuksissa. Merenkulun ja veneilyn turvallisuuteen liittyviä säännöksiä on lisäksi lukuisissa muissa laeissa ja alemmanasteisissa säännöksissä, kuten:

- laissa alusturvallisuuden valvonnasta,
- laissa alusten jääluokista ja jäänmurtaja-avustuksesta,
- laissa eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta,
- laissa aluksista aiheutuvan vesien pilaantumisen ehkäisemisestä,
- laissa eräiden huviveneiden turvallisuudesta ja päästövaatimuksista.

#### *Organisaatio, resurssit ja toimenpiteet*

Meriturvallisuustoimintoon kuuluu merenkulun tarkastusyksikkö, tekninen yksikkö, merimiesyksikkö, veneily-yksikkö sekä alueelliset Suomenlahden, Pohjanlahden, Saaristomeren ja Järvi-Suomen tarkastusyksiköt. Tekniseen yksikköön sisältyy ympäristöjaos. Alueelliset tarkastusyksiköt sijaitsevat Helsingissä, Turussa, Savonlinnassa ja Vaasassa. Lisäksi niillä on toimipisteet Kotkassa, Oulussa, Tampereella ja Maarianhaminassa.

Meriturvallisuustoiminnon resurssit vastaavat 87 henkilötyövuotta. Alueellisissa tarkastusyksiköissä työskentelee 36 henkilöä.

Meriturvallisuustoiminto on ulkoistanut merkittävän osan alusturvallisuuteen liittyvistä tehtävistään luokituslaitoksille, joiden toimintaa meriturvallisuustoiminto valvoo. Meriturvallisuustoiminto antaa kuitenkin itse kaikki varsinaiset todistuskirjat, vaikka luokituslaitos tekisi katsastuksen. Luokituslaitosten suorittaman tarkastus- ja valvontatyön osuudeksi on arvioitu 70 – 80 htv. Meriturvallisuustoiminto suoritti vuonna 2007 itse n. 3750 katsastusta ja auditointia. Katsastusten ja auditointien tekeminen itse on osaamisen keskeinen perusta, jonka nojalla luokituslaitoksiakin voidaan valvoa. Alusten turvallisuuskirjoja annettiin 201, ISM-todistuksia 94 ja ISPS-todistuksia 74 kpl. Merenkulkualan koulutuskeskusten auditointeja suoritettiin kahdeksan kpl. Pätevyyskirjoja annetaan vuosittain 2500–5000 kpl.

#### *Luotsauksen viranomaistehtävät*

Merenkululaitoksesta annetun lain mukaan Merenkulkulaitos huolehtii niistä luotsaustoimintaan kuuluvista tehtävistä, jotka eivät luotsauslain (940/2003) tai Luotsausliikelaitoksesta annetun lain (938/2004) mukaan kuulu Luotsausliikelaitokselle.

Luotsauksen viranomaistehtävillä tarkoitetaan luotsien ohjauskirjojen, Itämeren linjaluotsaukseen liittyvien kirjojen myöntäminen, erivapauksien myöntämistä ja peruuttamista sekä niihin

liittyvien tutkintojen vastaanottamista, alusten luotsinkäytön valvontaa, ohjauskirja- ja erivapausrekisterin ylläpitoa, asiakasneuvontaa sekä kansallista ja kansainvälistä yhteistyötä. Näitä tehtäviä hoidetaan tällä hetkellä Meriliikenteen ohjauksen luotsauksen viranomaisyksikössä, jonka resurssi henkilötyövuosina on kahdeksan htv. Yksikössä työskentelevät tarkastajat sijoittuvat Helsinkiin, Kotkaan, Lappeenrantaan, Turkuun ja Vaasaan.

Luotsauksen viranomaistehtävien lisäksi Merenkululaitoksella on muita luotsaukseen liittyviä tehtäviä, jotka perustuvat luotsauslakiin mutta joita ei ole katsottu viranomaistehtäviksi. Tällaisia muita tehtäviä ovat luotsattavien väylien, luotsausmatkojen sekä luotsin jättö- ja ottopaikkojen määrittelemine. Nämä muut luotsaukseen liittyvät tehtävät ja luotsauksen operatiivinen valvonta kuuluvat Merenkululaitoksen johtoryhmän mukaan hoidettaviksi väylävirastossa.

*Selvitysmiehet yhtyvät tähän käsitykseen.*

#### *Meriturvallisuustoiminnon asiakkaat ja muut sidosryhmät*

Meriturvallisuustoiminnon asiakkaita ja sidosryhmiä ovat em. luokituslaitosten lisäksi varustamot ja alukset, telakat, suunnittelutoimistot, satamat, merenkulkijat sekä varustamoja ja merenkulkijoita edustavat työmarkkinajärjestöt, alan muut etujärjestöt, veneiden valmistajat ja maahantuojat sekä veneilijät ja heidän järjestönsä. Pätevyysasioissa merenkulkijat asioivat paikan päällä henkilökohtaisesti.

Suuri osa toiminnon asiakkaista (sekä varustamoelinkeinosta että veneilijöistä) on ruotsinkielisiä. Tämä asettaa vaatimuksia henkilökunnan kielitaidolle muun muassa neuvonnan ja päätöksenteon osalta.

#### *Rekisteritoiminnot*

Meriturvallisuustoiminnossa pidetään alusten katsastusta koskevaa rekisteriä, merenkulkijoita koskevaa merimiesluetteloa, Suomessa käyvistä aluksista jääluokkarekisteriä ja luotsikirjarekisteriä.

- merimiesluettelossa on noin 11 000 merenkulkijaa, 4300 pätevyyskirjaa ja noin 160 000 toimenpidettä/vuosi,
- katsastettujen alusten rekisterissä on noin 3500 alusta,
- jääluokkarekisteriin merkitään vuosittain n. 1000 alusta,
- luotsikirjarekisteri kattaa luotsikirjat sekä luettelon luotsattavista väylistä, luotsausmatkoista ja luotsien otto- ja jättöpaikoista.

Katsastettujen alusten rekisteri on toiminnon sisäisessä käytössä.

Merenkululaitoksesta annetun lain mukaan Merenkululaitoksen tehtävänä on alusrekisterin pitäminen ja aluskiinnitysasioiden hoitaminen. Alusrekisteriä pitävät Merenkululaitos ja Ahvenanmaan lääninhallitus. Ahvenanmaan lääninhallitus pitää rekisteriä niistä aluksista, joiden

kotipaikka on Ahvenanmaan maakunnassa, ja Merenkululaitos muun Suomen osalta. Nämä viranomaiset käsittelevät myös aluskiinnitysasiat. Alusrekisterin yhteydessä pidetään myös alusrakennusrekisteriä ja kansainväliseen ISPS-sääntelyyn perustuvaa historiarekisteriä.

Alusten rekisteröinnistä säädetään alusrekisterilaissa (512/1993) ja alusrekisteriasetuksessa (874/1993). Aluksen kansallisuudesta säädetään merilain 1 luvun 1 §:ssä ja sen soveltamisesta annetussa asetuksessa (1304/1999). Aluskiinnityksestä säädetään aluskiinnityslaissa (211/1927).

Merenkululaitos ei ole rekisterinpitäjänä vesikulkuneuvorekisterissä. Vesikulkuneuvorekisteristä annetun lain (976/2006) mukaan maistraatit pitävät vesikulkuneuvorekisteriä. Vesikulkuneuvorekisteriin merkitään tietyn pituus- tai moottorin konetehoarvon ylittävät vesikulkuneuvot. Laki on uusi ja sillä on korvattu vesiliikenneasetuksen (152/1969) rekisteröintisäännökset. Uusi laki on laajentanut rekisteröitävien vesikulkuneuvojen piiriä ja lain esitöissä (HE 39/2006 vp) on arvioitu, että uudessa rekisterissä tulisi olemaan yli 200 000 vesikulkuneuvon tiedot.

Vesikulkuneuvorekisterin pitämistapa useassa maistraatissa ja kokonaan toisella hallinnonalalla ei ole tarkoituksenmukainen ratkaisu.

*Selvitysmiehet ehdottavat, että turvallisuusviraston aloitettua toimintansa selvitetään erikseen vesikulkuneuvorekisterin siirtämistä pidettäväksi turvallisuusvirastossa. Tällöin olisi hyödynnettävissä synergia alusrekisterin pitämisessä samoin kuin Ajoneuvohallintokeskuksesta siirtyvä tietotaito tieliikenteen rekistereiden pitämisessä.*

#### *Turvallisuusviraston valvontasuhte väylävirastoon meriturvallisuusasioissa*

Merenkululaitoksen meriturvallisuustoiminto on ilmoittanut omana arvionaan, ettei voimassa oleva lainsäädäntö anna tukea uudistuksen pääperiaatteita koskevassa väliraportissa esitetylle valvontasuhteelle väylävirastoon. Merenkululaitos ei tällä hetkellä ole jakautunut väylävirastoon ja turvallisuusvirastoon siirtyneisiin toimintoihin. Tämän ”teknisen” seikan lisäksi painavampi näkökulma on se, että nykyinen lainsäädäntö asettaa Merenkululaitoksen meriturvallisuustoiminnon valvontafunktion kohteeksi muun muassa varustamot, kauppamerenkulun alukset, satamat, merenkulkijat ja huviveneet. Meriturvallisuustoiminto on ilmoittanut käsityksekseen, että valvonnan kohteet ja niitä koskeva lainsäädäntö säilyisivät samoina siitä huolimatta, että meriturvallisuustoiminto hoitaisi nykyisiä tehtäviään jatkossa osana turvallisuusvirastoa.

Meriturvallisuustoiminnon käsityksen mukaan erityinen valvontafunktio kohdistuisi väylävirastoon siirtyvään muuhun Merenkululaitokseen vain sillä edellytyksellä, että väylävirastoon siirtyviä toimintoja varten rakennettaisiin erikseen valvontasuhteen perustavaa lainsäädäntöä tai siinä tapauksessa, että väylävirasto ryhtyisi harjoittamaan varustamotoimintaa.

Meriturvallisuustoiminnon nykyisiin tehtäviin ei kuulu Merenkululaitoksen sisällä merikartoituksen, meriliikenteen ohjauksen, talvimerenkulun tai väylänpidon turvallisuuden valvonta. Meriturvallisuustoiminnon käsityksen mukaan ei ole vahvoja turvallisuusperusteita perustaa valvontasuhdetta näihin mahdollisesti väylävirastoon siirtyviin toimintoihin.

*Selvitysmiesten käsityksen mukaan väylävirasto ei voi valvoa itseään vesiliikenteen väyliin liittyvissä asioissa. Verrattain pian turvallisuusviraston aloitettua toimintansa sille on hankittava resurssit ja tietotaito vesiliikenteen väylänpidon turvallisuuden valvontaa varten, samalla tavoin kuin turvallisuusvirasto tulee valvomaan tien- ja rautatiekadon sekä lentoasemien turvallisuutta. Myös lainsäädännöllinen toimivalta on tarkistettava vastaavasti.*

#### *Alusturvallisuuslain vaikutus lainsäädäntöön*

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti keväällä 2006 työryhmän valmistelemaan alusturvallisuutta koskevan lainsäädännön uudistamista. Työryhmän toimikautta on jatkettu siten, että se päättyy samanaikaisesti virastaselvityksen kanssa eli 31.3.2009.

Alusturvallisuuslakityöryhmän tehtävänä on laatia ehdotus alusturvallisuutta koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Uudistuksella ei ole tarkoitus puuttua lainsäädännön asiasisältöön, vaan varmistaa, että lainsäädäntö vastaa perustuslain vaatimuksia ja on nykyistä säätelyä selkeämpi.

Nykyinen meriturvallisuutta koskeva lainsäädäntö on hajanaista, osin vanhentunutta ja kirjavaa.

Merilain 1 luvun 8 §:n suppean säännöksen perusteella on annettu yli 20 asetusta, muutama ministeriön asetus sekä useita Merenkululaitoksen määräyksiä aluksen merikelpoisuuteen liittyvistä teknisistä yksityiskohdista. Lisäksi voimassa on vielä kauppa-aluksista annettu asetus (103/1924), joka on annettu tasavallan presidentin yleisen asetuksenantovaltuuden nojalla.

Alusturvallisuuslakityöryhmä on valmistellut kolmea lakia, joilla katettaisiin edellä kerrottu hajanainen lainsäädäntö. Uudistuksen seurauksena alusturvallisuussäätely muodostuisi kolmesta laista, joiden sisältämien valtuutussäännösten perusteella annettaisiin tarpeelliset yksityiskohtaiset Merenkululaitoksen määräykset.

Alusturvallisuuslainsäädäntöä valmistelevalla lakihankkeella on merkitystä myös virastouudistuksen kannalta. Alusturvallisuuslainsäädäntö koskee keskeistä meriturvallisuustoiminnon soveltamaa lainsäädäntöä, jossa säädellään Merenkululaitoksen tehtävistä ja toimivaltuuksista. Lisäksi molempien hankkeiden aikataulu on sama. Virastonselvitykseen kuuluu tarvittavan lainsäädännön valmistelu, joka tarkoittaa myös alusturvallisuuslainsäädännössä nykyisin Merenkululaitokselle säädettyjen tehtävien ja toimivaltuuksien tarkistamista vastaamaan mahdollisia uusia virastorakenteita. Alusturvallisuuslakityöryhmän tulee ottaa huomioon mahdolliset virastouudistuksen aiheuttamat muutokset.



*Luotsausta koskeva selvitys*

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti joulukuussa 2007 luotsauslain tarpeita selvittävän työryhmän. Työryhmä tarkasteli selvityksessään sekä luotsaustoiminnan monopoli- että kilpailutilannetta. Työryhmä esitti toimeksiantonsa mukaisesti seuraavaa:

1. Jos luotsaus päätetään pitää luotsausliikelaitoksen yksinoikeutena:

- Luotsauslain valvontaa koskevaa säännöstä eli 18 §:ää tulisi selkeyttää. Lähtökohtana on siirtyä nykyisestä kaksiportaisesta valvontajärjestelmästä yksiportaiseen valvontaan.
- Luotsauslakiin tehtäisiin muutos 19 §:ään, jolla kriminalisoitaisiin muiden kuin Luotsausliikelaitoksen luotsauspalvelujen harjoittaminen tai tarjoaminen.
- Luotsauslain 5 §:n 1 momenttiin voitaisiin lisätä nykytilannetta edelleen selventävä viittaus 4 §:n 1 momentin mukaiseen luotsauspalvelujen tarjoajaan.

2. Seuraavat seikat tulisi selvittää ja vaikutuksia arvioida, jos luotsaus päätetään avata kilpailulle:

- eri vaihtoehtojen (esimerkiksi avoin kilpailu, kilpailuttaminen, edellä mainittujen yhdistäminen) käyttökelpoisuus ja vaikutukset kilpailun avaamisessa,
- miten taataan merenkulun turvallisuus,
- miten taataan palvelun saatavuus kaikilla alueilla,
- hinnoittelumekanismi,
- miten taataan palvelutaso ja valtion rooli siinä,
- miten taataan luotsauksen jatkuvuus poikkeusoloissa,
- riskienhallinta ja vahingonkorvausvastuut sekä
- kilpailun avaamisen hyödyt.

Työryhmä sai jatkotoimeksiannon ja julkaisi tammikuussa 2009 raporttinsa, jonka mukaan luotsinkäyttövelvollisuus on säilytettävä nykyisessä laajuudessaan. Luotsaus voidaan kuitenkin järjestää usealla eri tavalla, toteaa liikenne- ja viestintäministeriön luotsaustoimintaa pohjittanut työryhmä. Työryhmä selvitti luotsaustoiminnan järjestämisvaihtoehtoja ja eri vaihtoehtojen vaikutuksia mm. turvallisuuteen.

Työryhmä katsoi, että kaikissa sen arvioimissa vaihtoehtoisissa turvallisuus voidaan taata henkilöstön kelpoisuusvaatimuksilla, koulutuksella ja toiminnan riittävällä valvonnalla.

Arvioitavat toteuttamisvaihtoehdot olivat monopoli, alueellinen kilpailuttaminen, satamakohtainen kilpailuttaminen sekä avoimen kilpailun ja kilpailuttamisen yhdistäminen. Näistä työryhmä päätyi esittämään luotsaustoiminnan vaihtoehtoisina malleina monopolia, alueellista kilpailuttamista tai avoimen kilpailun ja alueellisen kilpailuttamisen yhdistelmää.

### **4.3. Ilmailuhallinto**

*Toiminta-ajatus/tavoitteet*

Ilmailuhallinto on Suomen siviili-ilmailuviranomainen. Ilmailuhallinto huolehtii ilmailun yleisestä turvallisuudesta sekä hoitaa lentoliikenteeseen ja liikenteen sujuvuuteen liittyviä asioita. Ilmailuhallinto osallistuu ilmailun ympäristöasioiden käsittelyyn ja siviili-ilmailun kansainväliseen ja EU:ssa tapahtuvaan yhteistyöhön.

Ilmailun alalla voidaan tunnistaa ainakin seuraavat toimintojen kokonaisuudet tai sektorit, joiden osalta Ilmailuhallinnolla on lupa-, valvonta- ja neuvontatehtäviä sekä norminvalmisteluun ja norminantoon liittyviä tehtäviä:

- lentotoiminnan sekä lentokelpoisuus- ja huoltotoiminnan sektori (mm. lentoyhtiöiden toimintaluvat, lentotoimintaan liittyvät muut luvat, lentävän henkilöstön koulutukseen liittyvät luvat, lentävän henkilöstön luvat, ilma-alusten rekisteröinti ja kiinnitysten vahvistaminen, ilma-alusten ja niihin liittyvien tuotteiden, osien ja laitteiden lentokelpoisuus- ja ympäristöhyväksynnät, lentokelpoisuuden hallintaorganisaatioiden hyväksyminen, suunnittelu-, valmistus- ja huolto-organisaation hyväksyntä, huoltohenkilöstön koulutusorganisaatioiden hyväksyntä, toimintaan liittyvät henkilöhyväksynnät sekä kaikkien näiden toimintojen valvonta),
- lennonvarmistussektori (mm. lennonvarmistuspalvelujen tarjoajien luvat ja valvonta, lennonvarmistuspalveluun liittyvän koulutuksen luvat ja valvonta, lennonvarmistushenkilöstön luvat, laitteistohyväksynnät ja valvonta),
- lentopaikkasektori (mm. lentoasemien ja muiden lentopaikkojen hyväksyntä ja valvonta, laite- ja järjestelmähyväksynnät, henkilöhyväksynnät, lentoesteluvat),
- siviili-ilmailun turvaamisen sektori (mm. lentoasemien turvajärjestelyjen, lentoyhtiöiden, lentorahtiyritysten, turvatarkastajien koulutusohjelmien kuten myös turvatarkastajien valvonta, siviili-ilmailun turvaamiseen liittyvissä eri tehtävissä toimivien henkilöiden hyväksyntä, kulkuoikeudet lentoasemien turvavalvotuille alueille),
- lentomatkustajien oikeudet (lentojen peruuttamisiin ja myöhästymisiin liittyvät kysymykset, vammaisten ja liikuntarajoitteisten matkustajien oikeudet, lentoyhtiöiden vahingonkorvausvastuut sekä vakuutusvaatimukset),
- lentoliikenteen sujuvuuden edistäminen (yhteistyö lentoasemilla toimivien eri viranomais- tahojen ja muiden tahojen kesken).

#### *Säädöstausta ja tehtävät*

Ilmailuhallinnon tehtävistä säädetään laissa 1247/2005. Sen 3 §:n mukaan Ilmailuhallinnon tehtävänä on:

- 1) huolehtia yleisestä lentoturvallisuudesta ja ilmailun valvonnasta sekä vastata siviili-ilmailuun liittyvistä tehtävistä, jotka sille ilmailulaissa (1242/2005) tai muualla säädetään;

- 2) osallistua siviili-ilmailun kansainväliseen ja Euroopan unionissa tapahtuvaan yhteistyöhön.

Ilmailulaissa säädetään erikseen Ilmailuhallinnolle lukuisia ilma-aluksiin, niiden lentokelpoisuuteen ja rekisteröintiin, lupakirjoihin ja kelpoisuuksiin sekä lentotoimintaan, kaupalliseen ilmailuun, lentoasemiin, siviili-ilmailun turvaamiseen ja lennonvarmistukseen liittyviä tehtäviä.

Ilmailuhallinnon päätehtävät ovat:

- antaa kansalliset ilmailun viranomaismääräykset ja osallistua toimialallaan kansainväliseen ja kansalliseen lainsäädännön ja normien valmisteluun,
- toimia kansallisena ilmailun lupa- ja rekisteriviranomaisena,
- valvoa ilmailun toimijoita ja ilmailutoimintaa sekä puuttua havaittuihin epäkohtiin,
- huolehtia neuvonnasta ja tiedotuksesta omalla toimialallaan,
- vaikuttaa aktiivisesti kansallisilla ja kansainvälisillä foorumeilla, jotta Suomen ja suomalaisen ilmailun erityispiirteet tulisivat tarkoituksenmukaisella tavalla huomioonotetuiksi.

Ilmailuhallinto antaa kansalliset ilmailumääräykset ja on julkaissut JAR-vaatimukset. Ilmailumääräykset ja -tiedotteet sekä valvonta ja muu viranomaistoiminta perustuvat ilmailulakiin, ICAOn yleissopimukseen ja sen liitteisiin, EU:n lainsäädäntöön, yhteiseurooppalaisiin JAR-ilmailuvaatimuksiin sekä Eurocontrolin ja ECACin ohjeisiin ja määräyksiin. Jatkossa Euroopan lentoturvallisuusvirasto EASA tulee valmistelemaan ja julkaisemaan pääosan ilmailua koskevista normeista. Ilmailuhallinto osallistuu EASA-normien valmisteluun ja niiden toteuttamiseen Suomessa. EASA-normeissa asetetaan ilmailuviranomaiselle aiempaa enemmän ja yksityiskohtaisempia valvontavelvoitteita.

#### *Organisaatio, resurssit ja toimenpiteet*

Ilmailuhallinto aloitti toimintansa 1.1.2006. Se muodostettiin Ilmailulaitoksen viranomaisyksiköistä.

Ilmailuhallinnossa on ylijohtajan alaisuudessa viisi osastoa: lentokelpoisuus, lentotoiminta ja lupakirjat, lennonvarmistus ja lentopaikat, lentoliikenne sekä hallintopalvelut. Ilmailuhallinnon resurssit vastaavat 130 htv, joista neljällä substanssiosastolla on 110 htv ja hallintopalveluissa 20 htv.

Ilmailuhallinnossa ei ole johtokuntaa.

Vuonna 2008 Ilmailuhallinnon tarkastajat suorittivat 1135 ilma-alusten katsastusta ja myönsivät 387 lentokelpoisuustodistusta. Huoltotoiminnan ja tuotannon tarkastuksia tehtiin yhteensä 64. Lentotoiminnan ja lentotyön osalta oli vuoden lopussa voimassa 38 lupaa. Erilaisia ja erilaajuisia lentotoimintaan kohdistuvia tarkastuksia tehtiin yli kolmesataa (yritystarkastuksia, simulaattoritarkastuksia, reittitarkastuslentoja, asematasotarkastuksia ja muita pistokoelun- teisia tarkastuksia). Koulutuslupia oli voimassa 166 ja erilaisia koulutukseen liittyviä tarkas-

tuksia tehtiin 265. Lennonvarmistuksen auditointeja tehtiin 20, ilmatilavarauskäsittelyjä 100 kpl ja lennonvarmistuksen teknisiä lupia myönnettiin 80 kpl. Lentoasemien tarkastuksia tehtiin 45 kertaa, lentoestelupia myönnettiin 400 kpl ja muita lupia (poikkeamat, rakennus- ja pitotulvat) 25 kpl. Onnettomuus-, vaara- ja poikkeamailmoituksia käsiteltiin 1500 kpl. Siviili-ilmailun turvaamiseen liittyviä erilaisia ja erilaatuisia tarkastuksia tehtiin 120. ETA-alueen ulkopuolisille lentoyhtiöille myönnettiin 450 lupaa kaupallisiin lentoihin Suomessa.

*Turvallisuustoiminnon asiakkaat ja muut sidosryhmät*

Ilmailuhallinnon toimenpiteiden pääasiakkaat ja sidosryhmät ovat Ilmailulaitos Finavia ja sen lentoasemat, yksityiset lentopaikat, koti- ja ulkomaiset lentoyhtiöt, lentorahtia käsittelevät huolintaliikkeet, ilma-alusten huoltoyritykset, lentokoulut ja lentäjät. Lupakirja-asioissa Ilmailuhallinnossa asioivat lentäjät ja mekaanikot henkilökohtaisesti.

Ilmailuhallinnon toimenpiteiden pääasiakkaat ja sidosryhmät ovat Ilmailulaitos Finavia ja sen lentoasemat, Mikkelin ja Seinäjoen (Rengonharjun säätiö) lentoasemat, yksityiset lentopaikat, koti- ja ulkomaiset lentoyhtiöt, lentorahtia käsittelevät huolintaliikkeet, ilma-alusten huoltoyritykset, lentokoulut ja lentäjät, lennonjohtajat ja lennontiedottajat, lentotyötä harjoittavat yritykset sekä siviili-ilmailun turvaamistehtäviin osallistuvat henkilöt ja yritykset. Lennonvarmistuspuolella myös Ilmatieteen laitos kuuluu luvanhaltijoihin lennonvarmistuspalvelujen (sääpalvelun) tarjoajana. Lupakirja-asioissa Ilmailuhallinnossa asioivat lentäjät ja mekaanikot henkilökohtaisesti.

Ilmailuhallinnon lupien ja valvonnan piiriin kuuluu myös ilmailuun liittyvä koulutustoiminta: ammattilentokoulutusta antavia koulutusorganisaatioita on kahdeksan ja kansallisen lentokoulutuslupan omaavia kouluttajia ja yhdistyksiä 124. Huoltotoimintaan liittyvä koulutusorganisaatiolupa on neljällä organisaatiolla. Ilmailuliikennepalveluun liittyvää koulutusta antaa Suomessa kolme organisaatiota. Siviili-ilmailun turvaamiseen liittyviä koulutusohjelmia on Ilmailuhallinnolle toimittanut hyväksyttäväksi kuusi organisaatiota.

Lupien ja valvonnan piiriin kuuluvat myös lentorahtia käsittelevät yritykset, joita tarkastellaan niin vaarallisten aineiden kuljettamisen näkökulmasta kuin siviili-ilmailun turvaamiseen liittyvien toimenpiteiden osalta.

Ilmailuhallinnon keskeisiä asiakkaita ovat lentomatkustajat. Perinteisesti lentomatkustajat ovat olleet Ilmailuhallinnolle välillisiä asiakkaita, eli heidän intressissään on ollut, että ilmailun viranomaisvaatimukset ja valvonta ovat olleet mahdollisimman tarkoituksenmukaiset. Nykyisin lentomatkustajat ovat Ilmailuhallinnolle myös suoria asiakkaita, koska Ilmailuhallinto on nimetty toimivaltaiseksi kansalliseksi viranomaiseksi lentomatkustajien oikeuksia käsittelevien yhteisöasetusten soveltamisessa ja valvonnassa. Ilmailuhallinnon turvallisuustoiminnan loppuasiakkaana on luonnollisesti viime kädessä koko yhteiskunta.

Asiakkaiden lisäksi Ilmailuhallinnon kotimaisia sidosryhmiä ovat ilmailun etujärjestöt ja muut kansalliset viranomaiset, joiden kanssa Ilmailuhallinnolla on säännöllistä yhteistyötä ja kanssakäymistä.

Ilmailun asiakaskunta ei ole perinteisellä tavalla järjestäytynyt. Suomessa toimivat kansainvälistä lentoliikennettä harjoittavat lentoyhtiöt kuuluvat kansainvälisiin lentoyhtiöjärjestöihin, jotka eivät juuri toimi kansallisella foorumilla. Suomessa toimii kuitenkin näiden lentoyhtiöiden lisäksi 30–40 pienempää ilmakuljetuspalveluja tai lentotyötä tarjoavaa lentoyritystä. Osa pienemmistä yrityksistä on järjestäytynyt Suomen lentotoimenharjoittajain liitto ry nimiseksi yhdistykseksi. Lentoyhtiöitä kiinnostavista hankkeista tiedotetaan Ilmailuhallinnon kotisivuilla ja mahdollinen lausuntopyyntö lähetetään pääsääntöisesti kaikille luvanhaltijoille.

Lentoasema-asiakkaisiin eli Finaviaan sekä Mikkelin ja Seinäjoen lentoasemiin Ilmailuhallinto on suorassa yhteydessä. Lentoasema-asiakkaista Finavia kuuluu kansainväliseen lentoasemajärjestöön (ACI, Airports Council International). Pienemmät lentopaikat, mukaan lukien helikopterilentopaikat eivät ole järjestäytyneitä. Tiedottaminen ja lausuntopyynnot suunnataan tarvittaessa kaikille hyväksytyille lentopaikoille.

Lennonvarmistuspuolella Finavia on suurin toimija. Lennonvarmistuskysymyksissä kuullaan Finavian, Seinäjoen ja Mikkelin lentoasemien sekä Ilmatieteen laitoksen lisäksi erityisesti sotilasviranomaisia sekä esimerkiksi rajavalvontaa tai etsintä- ja pelastuspalvelua sivuavissa kysymyksissä sisäasiainministeriötä. Finavia kuuluu kansainväliseen lennonvarmistusalan etujärjestö CANSOon.

Harrasteilmailupuolella etujärjestönä on Suomen Ilmailuliitto. Sen toiminnan alle lukeutuvat ilma-alusten omistajat ja haltijat, harrasteilmailun katsastajat, purje- ja moottoripurjelentokoneiden tarkastajat, harrasteilma-alusten punnituskelpuutuksen haltijat, laskuvarjojen tarkastus- ja korjausvaltuuksien haltijat ym.

Siviili-ilmailun turvaamiseen liittyvissä kysymyksissä keskeisiä sidosryhmiä ovat lentoasemien pitäjät, lentorahtia käsittelevät yritykset sekä lentoasemilla toimivat muut viranomaiset (poliisi-, raja-, tulliviranomaiset, yhdistetyillä siviili- ja sotilaslentoasemilla myös sotilasviranomaiset). Siviili-ilmailun turvaamiseen liittyviä kysymyksiä käsitellään säännöllisesti Kansallisessa siviili-ilmailun turvakomiteassa, joka on kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen edellyttämä kansallinen elin. Turvakomiteaan osallistuvat edellä mainitut tahot.

Lentoliikenteen sujuvuuteen liittyvissä kysymyksissä Ilmailuhallinnolla on pitkälti samat sidosryhmät kuin siviili-ilmailun turvaamiseen liittyvissä kysymyksissä. Sujuvuuskysymyksissä kuullaan lisäksi myös terveysviranomaisia. Myös lentoliikenteen sujuvuuskysymyksissä kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimus edellyttää kansallista komiteaa, josta Ilmailuhallinto vastaa.

Lentomatkustajien oikeuksiin liittyvissä kysymyksissä Ilmailuhallinnolle tärkeitä sidosryhmiä ovat mm. lentoyhtiöt, lentoasemat, kuluttajaviranomaiset, Suomen matkatoimistoalan liitto ry, vammaisten ja liikuntarajoitteisten etujärjestöt ja Tietosuojavaletuutetun toimisto.

Yhteydenpitoa sidosryhmiin hoidetaan monin eri tavoin: Ilmailuhallinnon verkkosivujen kautta, perinteisten lausuntopyyntöjen välityksellä, säännöllisesti tai tarvittaessa kokoontuvissa yhteistyöryhmissä, erikseen järjestettävillä tiedotustilaisuuksilla ym.

*Rekisteritoiminnat ja tilastointi*

Ilmailuhallinnossa ylläpidetään ilmailulain edellyttämiä kansallisia rekistereitä sekä muita lain ja toiminnan edellyttämiä luetteloita:

- ilma-aluksista (1472 kpl) ja niitä koskevista kiinnityksistä,
- yksityislentäjien, ansiolentäjien ja liikennelentäjien sekä harrasteilmailijoiden lupakirjoista (8048 kpl),
- huoltohenkilöstöstä (1056 henkilöä) ja lennonvarmistuksen henkilökunnasta (392 henkilöä),
- turvatarkastajista (2700 henkilöä) ja valvotuista edustajista (64 kpl),
- huoltokorjaamoista, lentotoimintayrityksistä ja koulutusluvan haltijoista,
- suoritetuista tarkastuksista, ja
- lento-onnettomuuksista ja vaaratilanteista.

Rekistereihin merkittyjen tietojen salassapitoon ja niiden luovuttamiseen sovelletaan julkisuuslakia ja muuhun henkilötietojen käsittelyyn henkilötietolakia. Yleislakeja täydentävästi ilmailun rekistereistä säädetään ilmailulaissa.

#### **4.4.Rautatievirasto**

*Toiminta-ajatus/tavoitteet*

Rautatieviraston tehtävänä on huolehtia yleisestä rautatieturvallisuudesta, virastolle säädetyistä tai osoitetuista viranomaistehtävistä ja alan kansainvälisestä yhteistyöstä. Lisäksi Rautatievirasto valvoo turvallisuuden noudattamista koko Suomen rautatiejärjestelmässä. Rautatieviraston missio on edistää toimivaa ja turvallista eurooppalaista rautatiejärjestelmää palvelemaan suomalaista yhteiskuntaa.

Rautatiealalla on kokonaisuuksia, joiden osalta virastolla on valvonta-, hyväksyntä-, nimeämis-, lupa ja neuvonantotehtäviä sekä norminvalmisteluun ja -antoon liittyviä tehtäviä. Tällaisia tehtäväkokonaisuuksia ovat:

- rautatieyritysten toiminta (turvallisuustodistukset ja niihin liittyvä valvonta),
- rataverkon haltijan (haltijoiden) toiminta (turvallisuuslupa ja siihen liittyvä valvonta),
- radanpidon yritysten toiminta (liikennöintiluvat ja siihen liittyvä valvonta),
- museoliikenteen harjoittajien toiminta (liikennöintiluvat ja niihin liittyvä valvonta),
- liikkuva kalusto (käyttöönottoluvat, rekisteröinnit, muu valvonta ja katsastukset),
- liikenneturvallisuustehtävissä toimivat henkilöt (koulutus, pätevyudet, rekisterit, erivapaudet, valvonta),
- rataverkko (käyttöönottoluvat ja valvonta),
- liikenteenohjaus (norminanto ja valvonta),
- matkustajien oikeudet,
- rautatieliikenteen sujuvuuden edistäminen (yhteistyö eri viranomaistahojen ja muiden tahojen kesken).

Lisäksi virasto toimii rautatiejärjestelmän sääntelyelimenä.

*Säädöstausta ja tehtävät*

Rautatieviraston tehtävistä säädetään laissa 1094/2005, jonka 2 §:n mukaan tehtävänä on:

- 1) huolehtia yleisestä rautatieturvallisuudesta, virastolle säädetyistä tai osoitetuista viranomaistehtävistä,
- 2) huolehtia alan kansainvälisestä yhteistyöstä,
- 3) sekä valvoa turvallisuuden noudattamista rautatiejärjestelmässä.

Rautatievirastolle annetaan yksityiskohtaisia tehtäviä mm. rautatielaissa (555/2006), rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä annetussa laissa (1167/2004) ja vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetussa laissa (719/1994).

Rautatieviraston keskeisimmät tehtävät ovat valvoa ja kehittää rautatieturvallisuutta ja rautatiejärjestelmän yhteentoimivuutta. Viraston tehtävänä on myös:

- panna täytäntöön yhteentoimivuuden tekniset eritelmät kansallisilla määräyksillä,
- antaa rautatiejärjestelmän turvallisuutta varmistavat toiminnalliset ja tekniset määräykset,
- myöntää rautatieyrityksille turvallisuustodistukset, rataverkon haltijalle turvallisuusluvat, museoliikenteen harjoittajille ja radanpidon yrityksille liikennöintiluvat sekä rautatiejärjestelmän osajärjestelmien käyttöönottoluvat ja osatekijöille tyyppikohtaiset hyväksynnit,
- pitää yllä liikkuvan kaluston rekisteriä,
- hoitaa rautatiellä liikenneturvallisuustehtäviä hoitavia henkilöiden kelpoisuus- ja koulutussasioita sekä myöntää näihin liittyvät luvat,
- valvoa toimijoiden toimintaedellytysten tasapuolisuutta ja syrjimättömyyttä ja ratkaista mahdolliset erimielisyydet ja oikaisuvaatimukset (sääntelyelintoiminta).

Euroopan Rautatievirasto (ERA) valmistelee suuren osan teknisistä ohjeista ja määräyksistä. Rautatievirasto osallistuu aktiivisesti ERA:n työryhmiin, joissa tällaisia määräyksiä ja ohjeita valmistellaan komission päätettäväksi. Vaikka eurooppalainen harmonisointi turvallisuutta ja erityisesti teknisiä asioita ohjaavissa määräyksissä on edennyt aimo harppauksin, on todella yhteentoimivaan ja yhtenäiseen eurooppalaiseen rautatiejärjestelmään vielä vuosien raskas työ.

*Organisaatio, resurssit ja toimenpiteet*

Rautatievirasto aloitti toimintansa 1.9.2006. Se muodostettiin pääasiassa Ratahallintokeskuk-  
sen turvallisuusosastosta.

Rautatievirastossa on ylijohtajan alaisuudessa turvallisuus- ja yhteentoimivuusosasto, oikeudelliset palvelut, hallintoyksikkö ja esikunta. Osastossa on kolme yksikköä. Rautatieviraston henkilöresurssit vastaavat n. 40 htv.

Rautatievirastossa ei ole johtokuntaa.

Vuosi 2007 on ollut Rautatieviraston ensimmäinen kokonainen toimintavuosi. Työterveyshuollon ammattihenkilön hyväksymispäätöksiä sekä terveydentilaan liittyviä erivapauspäätöksiä tehtiin yhteensä 299 kpl. Liikkuvalle kalustolle myönnettiin samana vuonna 51 käyttöönottolupaa ja kaluston rekisteröintipäätöksiä tehtiin 130 kpl. Kalustorekisteriin lisättiin 799 uutta kalustoyksikköä ja poistettiin 625. Jatkuvan kunnossapidon katsastuksia tehtiin 5 408 kappaletta.

Vuonna 2007 annettiin 12 kansallista määräystä. VR Osakeyhtiö Oy:lle myönnettiin turvallisuustodistus, Ratahallintokeskukselle turvallisuuslupa sekä radanpidon yrityksille ja museoliikennöitsijöille 11 liikennöintilupaa. Nämä luvat ja turvallisuustodistus ovat voimassa viisi vuotta.

Rautatievirasto tekee vuosittain noin 300 – 400 henkilötyöpäivän verran toimiston ulkopuolella tapahtuvaa valvontaa, joka kattaa koko rautatiejärjestelmän infrastruktuurista kalustoon ja turvallisuusjohtamisjärjestelmien auditointeihin.

#### *Turvallisuustoiminnon asiakkaat ja muut sidosryhmät*

Rautatieviraston asiakkaita ja sidosryhmiä ovat Ratahallintokeskus ja rautatieyritykset (tois- taiseksi vain VR Osakeyhtiö Oy), joiden toimintoihin Rautatieviraston toiminnalla suureksi osaksi vaikutetaan.

Rautatiealan koulutuslaitokset ovat liikenneturvallisuustehtävissä toimivien henkilöiden kouluttajina merkittävä asiakas. Rautatievirasto hyväksyy koulutuslaitokset ja niiden koulutusohjelmat.

Lisäksi Rautatieviraston asiakkaita ja sidosryhmiä ovat radanpidon palveluja tuottavat yritykset, ilmoitetut laitokset, kunnossapidosta vastaavat yritykset, laitevalmistajat, rautatiealalla työskentelevien ammattiliitot, museoliikennöitsijät sekä työterveyshuollon ammattihenkilöt.

VR Osakeyhtiön ja Ratahallintokeskuksen lisäksi tärkeimpiä sidosryhmiä ovat kansalliset ja kansainväliset viranomaiset. Komission päätösten täytäntöönpanossa joudutaan usein keskustelemaan muiden kansallisten viranomaisten kanssa. ERA:n toiminnalla ja siinä toiminnassa aktiivisesti mukana olemisella on erittäin suuri merkitys Rautatieviraston toimintaan.

Matkustajia ei käsitellä suoraan asiakkaina, mutta uusi matkustajavastuuasetus tuonee matkustajatkin lähemmäs Rautatievirastoa.

#### *Rekisteritoiminnat ja tilastointi*

Rautatievirastossa kootaan rekistereitä rautatieliikenteessä käytettävästä liikkuvasta kalustosta (veturit ja vaunut, yhteensä yli 14 000 kpl). Venäjältä tulevat vaunut (miljoonia kappaleita, mutta rekisteröitävä vain Suomessa liikkuvat) on pitänyt merkitä rekisteriin vuoden 2008 alusta lukien. Veturinkuljettajien ajokortit merkitään rekisteriin joulukuusta 2010 alkaen. Veturinkuljettajarekisteri tulee sisältämään myös tietoja lupakirjoista, kelpoisuuskirjoista, lisätodistuksista ja henkilöiden terveydentilasta.



Lisäksi Rautatievirastossa talletetaan tietoa mm.:

- huoltokorjaamoista [tulossa],
- tarkastuksista, poikkeamista, vaaratilanteista ja onnettomuuksista.

#### *Muuta*

Rautateiden kansallinen tavaraliikenne on avattu kilpailulle vuoden 2007 alusta. Lähivuosina tavaraliikenteeseen tulee useampia operaattoreita ja siten Rautatievirastolle lisää asiakkaita. Kansallinen henkilöliikenne ei sen sijaan avautune kilpailulle ainakaan ennen vuotta 2017.

Itärajan ylittävään liikenteeseen tulee todennäköisesti uusia operaattoreita, kun Suomen ja Venäjän välinen yhdysliikennesopimus uudistetaan. Neuvottelut vaativat Rautatievirastolta laajaa panosta ja resursseja. Virasto osallistuukin aktiivisesti neuvotteluihin.

Metron laajentuessa Helsingin kaupungin rajojen ulkopuolelle on todennäköistä, että viraston tehtäväkenttä laajenee koskemaan myös metron turvallisuutta ja toimivuutta.

### **4.5. Ajoneuvohallintokeskus**

#### *Toiminta-ajatus/tavoitteet*

Ajoneuvohallintokeskuksen missio on edistää ajoneuvoliikenteen turvallisuutta, ympäristöystävällisyyttä ja ajoneuvoliikenteen tietopalvelua. Ajoneuvohallintokeskus poikkeaa muista liikenteen turvallisuusvirastoista etenkin siinä suhteessa, että selkeä pääosa sen työstä painottuu ajoneuvoliikennerekisterin ylläpitämiseen ja tietojen käsittelyyn.

#### *Säädöstausta ja tehtävät*

Ajoneuvohallintokeskuksen tehtävistä säädetään laissa 1592/1995. Lain 2 §:n mukaan Ajoneuvohallintokeskuksen tehtävänä on:

- 1) pitää tieliikenteen tietojärjestelmää ja hoitaa siihen liittyviä tehtäviä;
- 2) vastata ajoneuvojen rekisteröintitoiminnasta ja hoitaa muita rekisteröintiin liittyviä tehtäviä;
- 3) vastata ajokorttien rekisteröinnistä;
- 4) vastata autokoulujen valvonnasta ja kuljettajantutkintotoiminnasta;
- 5) hoitaa ajoneuvojen sekä niiden järjestelmien, osien ja erillisten teknisten yksiköiden tyyppihyväksyntää koskevat asiat;
- 6) hoitaa ajoneuvojen katsastuslupiin liittyviä tehtäviä;
- 7) hoitaa ajoneuvojen katsastushenkilöstön lisäkoulutukseen ja kokeisiin liittyviä tehtäviä;
- 8) hoitaa ajoneuvojen katsastukseen liittyviä muita tehtäviä;
- 9) hoitaa teknisiin tienvarsitarkastuksiin liittyviä tehtäviä;
- 10) hoitaa osien ja erillisten teknisten yksiköiden sekä polkupyörien kauppaan sekä asennus- ja korjaustoimintaan liittyviä lupa- ja valvontatehtäviä;
- 11) hoitaa vaarallisten aineiden kuljetukseen liittyviä tehtäviä;

- 12) hoitaa autokiinnitystä koskevat asiat;
- 13) ratkaista sille erikseen säädetyt lupa-, poikkeus- ja oikaisuvaatimusasiat;
- 14) hoitaa eräitä tieliikenteen verotusasioita;
- 15) edistää liikenneturvallisuuden parantamiseen ja tieliikenteen aiheuttamien ympäristöhaittojen vähentämiseen tähtäävää tutkimustoimintaa;
- 16) toimia tieliikenteen valvontalaitteiden toimivaltaisena viranomaisena;
- 17) vastata lupaa edellyttävää kuljetustoimintaa varten vaadittavan kokeen järjestämisestä, todistuksen antamisesta, koulutuslupien myöntämisestä oppilaitoksille ja koulutuksen valvonnasta;
- 18) vastata sille osoitetuista kuorma- ja linja-auton kuljettajien perustason ammattipätevyyteen ja jatkokoulutukseen sekä kuljettajan ammattipätevyyskortin myöntämiseen liittyvistä tehtävistä.

Ajoneuvohallintokeskuksen tehtävistä vain autokiinnitystä (12) ja verotustehtäviä (14) ei voida pitää liikenneturvallisuustehtävinä.

#### *Organisaatio, resurssit ja toimenpiteet*

Ajoneuvohallintokeskuksessa on yliohtajan alaisuudessa kuusi toimialaa: rekisteröinti ja verotus, ajoneuvotekniikka, kuljettaja ja Aketieto sekä hallinto ja tietohallinto. Vuonna 2008 henkilöresurssien on arvioitu olevan 232 htv:tä ja vuonna 2009 229 htv:tä.

Ajoneuvohallintokeskuksella on johtokunta.

Ajoneuvohallintokeskus tuottaa ajoneuvoliikenteen viranomais- ja tietopalveluja. Toimintamalli perustuu kykyyn hallita useita strategisia yhteistyökumppaneita. palvelutuotannosta on ulkoistettu noin 80 prosenttia. Sopimuskumppaneita on yli 500.

Sekä viranomais- että tietopalvelut perustuvat laajasti kumppaneiden käyttöön. Ajoneuvojen katsastuksen suorittavat 262 yksityistä katsastustoimipaikkaa. Kuljettajantutkintojen vastaanotto kilpailutetaan määräajoin ja tutkintoja otetaan vastaan 101 toimipaikalla. Rekisteröintipalveluja tarjoavia toimipisteitä on lähes 1 500 ja niissä tehtiin yli 2 miljoonaa perusrekisteröintiä.

Ajoneuvohallintokeskus myöntää poikkeuslupia eräistä ajoneuvoteknisistä vaatimuksista sekä massa- ja mittavaatimuksista ulkomaiselle ajoneuvokalustolle.

#### *Turvallisuustoiminnan "asiakkaat" ja muut sidosryhmät*

Ajoneuvohallintokeskuksen rekisteri- ja turvallisuustoimen asiakkaita ovat katsastusyrietykset, kuljettajantutkintojen vastaanottajat, autokoulut, poliisi ja muut turvallisuusviranomaiset, vakuutusyhtiöt, autoliikennealan järjestöt sekä kaikki ajoneuvojen käyttäjät ja ajokortin haltijat.

Yhteistyö on edellä mainittujen yritysten ja viranomaisten kanssa säännöllistä. Kiinteä ja jatkuva yhteistyö on tärkeää paitsi Ajoneuvohallintokeskuksen myös asiakkaiden ja yhteisöi-

mintakumppaneiden liiketoiminnan kannalta. Kumppaniryhmäkohtaiset yhteistyöryhmät koontuvat säännöllisesti Helsingissä.

#### *Rekisteritoiminnot ja tilastointi*

Ajoneuvohallintokeskus pitää rekistereitä tieliikenteessä käytettävistä:

- ajoneuvoista (autot, moottoripyörät, mopot, muut moottorikäyttöiset ajoneuvot, perävaukut ja muut hinattavat ajoneuvot, n. 4,5 miljoonaa) sekä ajoneuvojen omistajista ja haltijoista.
- kuljettajista: kuljettajantutkinnot (146 000), ajokortit (n. 3,5 miljoonaa), tieliikennerikoksiin ja -rikkomuksiin syylistyneet, ajopiirturikortit ja ADR-ajoluvat; rekisterit sisältävät myös arkaluontoisia tietoja eli terveystietoja ja tietoja rangaistuksista ja muista seuraamuksista.

Ajoneuvoliikenteen tietojärjestelmää (ATJ) on uudistettu vuodesta 1999 alkaen. Hankkeeseen on sitoutunut vuosittain n. 30 prosenttia Ajoneuvohallintokeskuksen henkilötöyvuosista. Järjestelmän arvioidaan valmistuvan lopullisesti vuonna 2011. ”Lopullista” valmistumista viivytävät järjestelmän jatkuvan kehittämisen ja laajentamisen tarpeet: mm. CO<sub>2</sub>-perustainen verotus, sähköinen rekisteröinti, raskaan ajoneuvokaluston tyyppihyväksyntä, käyttövastaavan merkitseminen rekisteriin ym.

Ajoneuvohallintokeskuksen rekistereihin merkittyjen tietojen salassapitoon ja niiden luovuttamiseen sovelletaan julkisuuslakia ja muuhun henkilötietojen käsittelyyn henkilötietolakia. Näitä yleislakeja täydentävästi tieliikenteen rekistereistä säädetään ajoneuvoliikennerekisteristä annetussa laissa (541/2003).

ATJ:ää käyttää n. 1 000 yritystä tai yhteisöä ja käyttäjätunnuksia on yli 30 000. Ajoneuvoliikennerekisterin tietoja päivittää 7650 kumppanien palveluksessa olevaan henkilöä. Valtaosa käyttäjistä on yhteydessä ATJ:ään suoraan internetin kautta.

ATJ:n suurin käyttäjä on poliisi, joka suorittaa 80 prosenttia kyselyistä. Loppu viidennes jakautuu tullin, vakuutusyhtiöiden, autokaupan ja siihen liittyvän muun liiketoiminnan (ml. rahoitusala), katsastusalan, autokoulujen sekä yksityishenkilöiden kesken. Kyselyjen lisäksi tietopalvelu tuottaa rekisteristä erilaisia eräpoimintoja ajoneuvoliikennerekisterilaissa sallittuihin käyttötarkoituksiin. Ajoneuvohallintokeskuksen tietopalvelu luovuttaa vuosittain n. 70 miljoonaa tietoyksikköä. Viraston viralliset tilastot teetetään Tilastokeskuksella.

## **4.6. Väylähallinto**

Liikenneturvallisuuden ylläpito ja parantaminen on merkittävä osa kaikkien väylävirastojen tavoitteista. Virastot huolehtivat turvallisuuden parantamisesta pääasiassa väylien turvallisen rakenteen ja kunnon ja liikenteenohjausjärjestelmien kautta. Turvallisuusviranomaisen ei valvo Tiehallinnon ja Merenkululaitoksen väylänpitoon liittyvää liikenneturvallisuustoimintaa. Liikenneinfrastruktuurin turvallisuusvalvonta on jo toteutettu rautatie- ja ilmaliikenteessä.

Tiehallinto huolehtii turvallisuuden parantamisesta pääasiassa teiden turvallisen rakenteen ja kunnan kautta: kevyen liikenteen ja liittymien järjestelyt, tieympäristön pehmentäminen, tievalaistus, tiemerkinnot, nopeudensääntely, liikennemerkki ja muu ohjaus, talvihoito sekä keli- ja liikennetiedotus.

Yleisten teiden turvallisuudesta huolehtiminen on keskeinen osa Tiehallinnon operatiivista toimintaa eikä sitä voida luontevasti erottaa tienpidosta. Tiehallinnossa on kuitenkin eräitä toimintoja, jotka eivät välittömästi liity tienpitoon ja joissa ennen kaikkea tulisi pyrkiä riippumattomuuteen tienpidosta.

Riippumattomuutta edellyttää Tiehallinnon oman turvallisuustoiminnan sääntely ja valvonta. Tällaisia Tiehallinnon toimintaan kohdistuvia tehtäviä ovat:

- tunnelidirektiivin mukaisena hallintoviranomaisena toimiminen,
- valmisteilla olevan tieinfrastruktuurin turvallisuusjohtaminen -direktiivin hallintoviranomaisena toimiminen,
- näihin liittyvä standardisointityö,
- tieturvakoulutus, pätevyysien myöntäminen, tietöiden turvallisuusvalvonta sekä onnettomuustutkimus, -rekisteri ja -tilastot,
- yleinen tieliikenneturvallisuuden kehittäminen.

Useat henkilöt Tiehallinnossa hoitavat näitä tehtäviä. Laskennallisesti työpanos vastaa noin kolmea htv.

#### **4.7. Turvallisuustyön organisointi kansainvälisissä elimissä ja eräissä muissa valtioissa**

Pääsääntöisesti liikenteen viranomaistehtävät on maailmalla organisoitu liikennemuotokohtaisesti. Jäljempänä selvitetään liikenteen turvallisuusasioiden organisointia muissa pohjoismaissa sekä kahdessa EU-valtiossa, jossa eri liikennemuotojen viranomaistoimintoja on yhdistetty. Vertailuun ei ole otettu mukaan Saksaa, Ranskaa, Englantia yms., koska niitä ei mittakaavatekijästä johtuen voida verrata Suomen oloihin.

Vertailuun ei ole otettu myöskään EU:n ns. uusia jäsenvaltioita, joiden hallinnollisen kulttuurin historia eroaa merkittävästi vanhojen jäsenvaltioiden vastaavasta.

##### **4.7.1. Euroopan unioni**

EU:ssa on 2000-luvulla perustettu omat virastonsa merenkululle (EMSA/Lissabon, Portugal), ilmailulle (EASA/Köln, Saksa) ja rautateille (ERA/Valenciennes, Ranska). Virastojen tehtävät ovat turvallisuuspainotteisia (sääntöjen, määräysten ja direktiivien valmistelu, lainsäädännön täytäntöönpanon valvonta, EU-laajuisten rekisterien pitäminen jne.) ja niiden kaikkien rooliin kuuluu mm. kansallisten vastaavien virastojen valvonta ja tukeminen. Tieliikenteelle ei ole turvallisuusvirastoa, mutta sellaisen perustamista koskevia aloitteita on esitetty viime vuosina monelta taholta.

Komissiossa on liikenteen ja energian pääosastossa meriliikenteelle ja ilmailulle oma osastonsa. Rautatie- ja tieliikenneasiat käsitellään maaliikenneosastossa. Osastojaosta huolimatta komissio pyrkii, osin voimakkaastikin, yhtenäistämään kaikkien liikennemuotojen liikennepoliittisia, kilpailullisia, taloudellisia ja sosiaalisia periaatteita sekä teknisiä sääntöjä.

#### 4.7.2. Ruotsi

Ruotsissa liikenteen turvallisuuskysymyksiä käsiteltiin vuoden 2008 loppuun saakka liikenneministeriön alaisissa:

- Merenkulkuvirastossa, *Sjöfartsinspektionen*,
- Ilmailuhallinnossa, *Luftfartstyrelsen*, ja
- Rautatiehallinnossa, *Järnvägsstyrelsen*.

Tieliikenteen turvallisuuskysymykset, koskivatpa ne tietä, ajoneuvoja tai kuljettajia, hoidetaan Tielaitoksessa, *Vägverket*. Se hoitaa myös ajoneuvojen ja ajokorttien rekisteröinnin. Tielii-  
kennevirasto, *Vägrafikinspektionen*, vastaa yleisesti turvallisuustavoitteen saavuttamisesta sekä valvoo Tielaitoksen norminantoa, lupamenettelyä ja valvontatointia.

Ruotsissa on vuodesta 2004 alkaen selvitetty usean työryhmän ja selvitysmiehen voimin kaikki liikennemuodot kattavan hallintoviraston (”Trafik/transportstyrelsen, Trafikinspektionen, Transportförvaltning”) muodostamista. Tuorein selvitysmies oli Staffan Widlert (Rikstrafikenin pääjohtaja), joka laati asiantuntijoineen ehdotuksen ”*Transportinspektionen – En myndighet för all Trafik*” (SOU 2008/9). Widlert luovutti 2.5.2008 loppumietinnön ”*Transportinspektionen – Ansvarslag för vägrafiken mm.*” (SOU 2008/44) eli täsmällisen ehdotuksen säädösehdotuksineen.

Selvitysmiehen ehdotuksen pohjalta perustettiin 1.1.2009 kaikki liikennemuodot kattavan viraston Transportstyrelsen (Widlertin ehdotus: Transportinspektionen). Viraston vastuualue kattaa liikenteen norminannon, lupahallinnon ja valvonnan. Uuden viraston pääjohtajaksi nimettiin selvitysmies Widlert.

Viraston tulee:

- omalta osaltaan tukea liikennepoliittisten tavoitteiden saavuttamista ja erityisesti parantaa turvallisuutta, vähentää ympäristöhaittoja ja huolehtia liikennemarkkinoiden toimivuudesta,
- vastata niistä rekistereistä, joita tarvitaan ydintehtävän suorittamiseksi,
- seurata kehitystä toimialallaan ja kerätä ydintehtävää tukevia tilastoja,
- vastata toimialaansa koskevasta tutkimuksesta ja kehityksestä (ei poista tie- ja ratalaitosten vastuuta t & k:sta),
- seurata kansainvälistä kehitystä toimialallaan, edustaa Ruotsia EU:ssa ja muissa kansainvälisissä organisaatioissa ja panna täytäntöön EU:n lainsäädäntö siltä osin kuin täytäntöönpanoa ei suoriteta lailla tai asetuksella,
- neuvotella kansainvälisiä sopimuksia muiden maiden liikenneviranomaisten kanssa.

Viraston vastuulla on yleisen onnettomuustutkintakeskuksen rahoitus liikenteen alan virastojen maksaman osuuden ja sellaisten onnettomuustutkimuksien suorittaminen, joita onnettomuustutkintakeskus ei tee. Virasto vastaa vaarallisten aineiden kuljetusta koskevien määräysten liikennettä koskevasta osuudesta. Virastolle siirrettiin Ratalaitoksen ja Tielaitoksen oikeus antaa määräyksiä rautatien ja tien rakentamisen edellyttämistä esitutkimuksista.

Viraston perustamisen myötä lakkautettiin Rautatiehallinto ja Ilmailuhallinto sekä siirrettiin virastolle niiden tehtävät samoin kuin eräitä Ratalaitoksen norminantotehtäviä. Virastolle siirrettiin myös Merenkulkuvirastosta merenkulun tarkastuksen tehtävät, merenkulkurekisteri ja rannikkomerenkulkua koskeva lupahallinto, samoin kuin Tullilaitokselta kansainvälisiä liikennelupia koskevat tehtävät. Kaikki Tieliikenneviraston toiminta samoin kuin Tielaitoksen liikennerekisteri ja ajokorttiyksikkö, ajoneuvoyksikkö, pääosa liikennelupayksiköstä, osa ympäristöyksikön tehtävistä, tunneleita, siltoja ja muita rakenteita koskevien määräysten antaminen ja tieliikenneonnettomuustietokanta siirrettiin virastolle. Asuntovirastosta siirrettiin virastolle tietunneleita koskevien määräysten antaminen ja lääninhallituksilta tunneliviranomaisen tehtävät.

Vuoden 2010 alusta siirretään virastolle lääninhallituksilta ajokortteja ja ammattiliikenteen lupahallintoa koskevat tehtävät.

Liikennehallinnon toiminta rahoitetaan 2010 alkaen pääasiassa toimitusmaksuilla. Liikennehallinnon pääkonttori sijoitetaan Norrköpingiin. Viraston osien toiminta jatkuu niillä paikkakunnilla, joilla yhdistettävät virastot nyt toimivat (Borlänge: Tieliikennevirasto ja Rautatiehallinto, Norrköping: pääosa Ilmailuhallinnosta ja Merenkulkuvirastosta, Örebro: tieliikennerekisterit, muu aluehallinto 10 muulla paikkakunnalla).

Aloittaessaan vuoden 2009 alussa Liikennehallintoon yhdistettävistä virastoista tai niiden osista koostui 1233 henkilötyövuoden virasto.

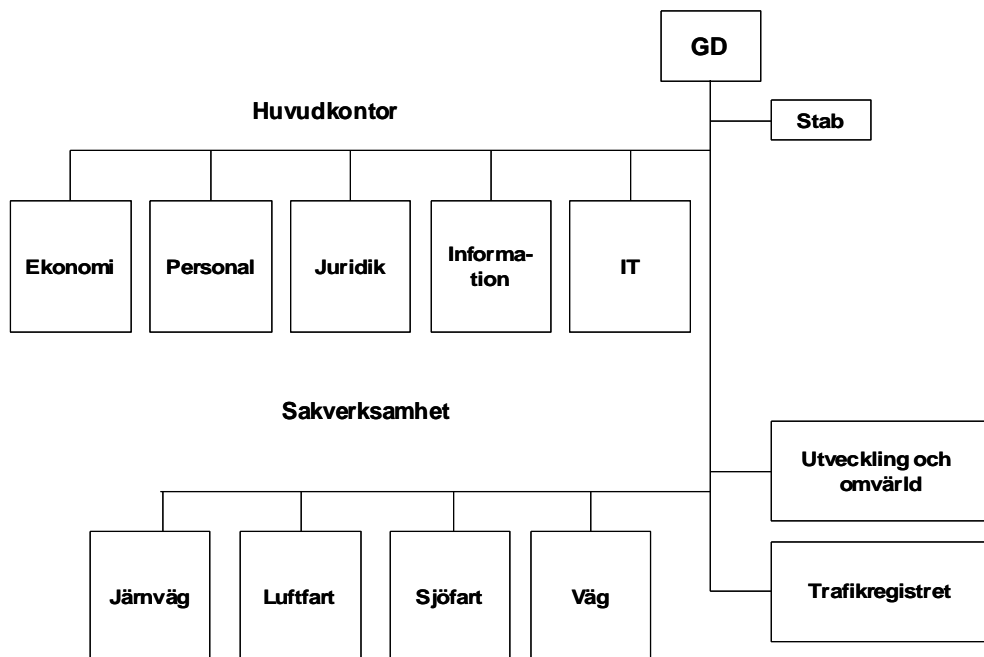
Ruotsin virastojen yhdistämisen taustalla ei varsinaisesti ole tuottavuuden parantaminen, vaan pikemminkin liikennepoliittisen kokonaisnäkömyksen ja yhtenäisten periaatteiden soveltaminen kaikkien liikennemuotojen normintaan<sup>6</sup> sekä väylävirastojen ja liikennepalvelujen käyttäjien valvontaan. Myös valvontafunktion riippumattomuutta valvottavista ja suuremman liikenneviraston tehokkuutta korostetaan.

Liikennehallintoon perustettiin liikennemuotokohtaiset substanssiosastot ja yhteiseen pääkonttoriin tulivat talous-, henkilöstö-, oikeus-, viestintä- ja tietohallinto-osastot. Lisäksi erilliset osastot perustettiin tutkimusta ja kehitystä sekä rekisteritoimintoja varten.

---

<sup>6</sup> Suomen perustuslain 80 §:n mukaan Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. **Myös muu viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista**, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä

Ruotsin perustuslailliset periaatteet norminannon suhteen eroavat Suomen perustuslaista mm. siten, että virastoilla on laaja norminantovalta sellaisissakin asioissa, joista Suomessa säädetään lailla tai vähintään asetuksella.



#### 4.7.3. Norja

Norjassa merenkulun satama- ja väyläpolitiikka hoidetaan kalastus- ja rannikkoministeriössä ja merenkulkupolitiikka kauppa- ja teollisuusministeriön alaisessa Merenkulkuhallinnossa, *Sjøfartsdirektoratet*. Se hoitaa alusturvallisuusasioita ja merenkulkijoiden pätevyys- ja työsuojeluasioita sekä valvoo ulkomaisten alusten kuntoa ja säädösten noudattamista. Sjøfartsdirektoratet on alueellistettu Haugesundiin Norjan länsirannikolle.

Muiden liikennemuotojen asiat hoidetaan liikenne- ja viestintäministeriössä ja sen alaisissa virastoissa. Liikenneministeriön alaisina Norjassa on väylävirastojen lisäksi:

- ilmailuvirasto *Luftfartstilsynet* (alueellistettu Bodø:hön), ja
- rautatievirasto *Jernbanetilsynet*.

Lisäksi:

- *Statens havarikommisjon for transport* tutkii ilmailu-, vesiliikenne-, tie- ja rautatieonnettomuudet,
- tielaitoksella, *Statens Vegvesen*, on väylähallinnon lisäksi eräitä tieliikenteen turvallisuuden liittyviä tehtäviä, kuten kuljettajaa ja ajoneuvoja koskevien säännösten valmistelu ja kansainvälinen yhteistyö, katsastus ja tieliikenteen rekisterien ylläpito.

Suunnitelmia virastojen yhdistämisestä ei ole. Ajatuksesta käytiin vuonna 2002 parlamentaarinen keskustelu, mutta sen tuloksena hanke haudattiin. Parhaillaan tutkitaan sen sijaan teiden turvallisuudesta vastaavan viraston (ei koskisi ajoneuvoja eikä kuljettajia) perustamisen tarvetta.

#### 4.7.4. Tanska

Tanskassa on kaikkia liikennemuotoja varten erilliset turvallisuusvirastot, joista osa hoitaa myös väyläasioita.

Erillisten väylävirastojen lisäksi Tanskassa:

- merenkulkuasiat on jaettu siten, että merenkulkupolitiikkaa koskevat asiat kuuluvat talous- ja liiketoimintaministeriölle, jonka alainen merenkulkuvirasto *Søfartsstyrelsen* vastaa alusturvallisuuteen ja -turvaan liittyvistä asioista, merenkulun ympäristöasioista, merenkulun kilpailukyvyistä, laivarekisteristä ja merenkulkijoiden työllisyysasioista; satama- ja rannikkoasiat hoidetaan liikenneministeriössä, jossa niistä vastaa *Bro- og Havnekontor*,
- liikenneministeriön alainen tieliikennevirasto *Færdselsstyrelsen* huolehtii ajoneuvoja koskevan lainsäädännön valmistelusta, täytäntöönpanosta ja valvonnasta samoin kuin ajoneuvojen katsastusta, kuljettajia sekä kuorma-auto-, linja-auto- ja taksiliikennettä koskevasta viranomaistoiminnasta, ml. ajoneuvojen ja kuljettajien rekisteröinti,
- liikenneministeriön alainen yhteinen virasto rautateitä ja lauttoja varten, *Trafikstyrelsen for jernbane og færger* vastaa rautatielainsäädännön valmistelusta ja täytäntöönpanosta sekä rautatie- ja lauttaliikenteen ostoista,
- liikenneministeriön alainen ilmailuviranomainen *Statens Luftfartsvæsen* vastaa turvallisuusperusteiden sääntöjen valmistelusta ja täytäntöönpanon lisäksi Bornholmin lentokentän toiminnasta; virastolle siirrettiin vuoden 2009 alusta vastuu ilmailua koskevista kansainvälisistä neuvotteluista,
- lennonvarmistuksesta huolehtii *Naviair (Flyvesikringstjenesten)*.

Lisäksi:

- tieliikenteen onnettomuustutkintaelin *Havarikommissionen for Vejtrafikulykker* tutkii vakavia tieliikenneonnettomuuksia, ja
- siviili-ilmailun ja lauttaliikenteen onnettomuustutkintaelin *Havarikommissionen for Civil Luftfart og Jernbane* tutkii vastaavasti ilmailun ja rautateiden onnettomuuksia.

Suunnitelmia turvallisuusvirastojen yhdistämisestä ei ole.

#### 4.7.5. Alankomaat

Alankomaissa on vireillä yleinen tarkastus- ja valvontavirastojen uudistushanke, jossa korostetaan kansalaisnäkökulmaa ja kansalaisten luottamusta viranomaistoimintaan sekä virastojen yhteistyötä keskenään ja ministeriöiden kanssa. Uudistuksen mahdolliset vaikutukset liikenteen valvontavirastoon eivät ole vielä tiedossa.

Alankomaissa lähes kaikki liikennettä koskevat toiminnot ovat liikenneministeriön, *Ministerie van Verkeer en Waterstaat* osia. Ministeriön kaikki liikennemuodot kattava valvontavirasto on *Inspectie Verkeer en Waterstaat*. Se perustettiin vuonna 1999 yhdistämällä liikennemuoto-kohtaiset virastot. Ne jäivät osastoiksi virastoon eikä niitä yhdistetty fyysisesti – vesiliiken-



neasiat hoidetaan Rotterdamissa, ilmailu Schipholissa, rautatieliikenne Utrechtissa ja tieliikenneasiat Haagissa, missä myös pääkonttori sijaitsee.

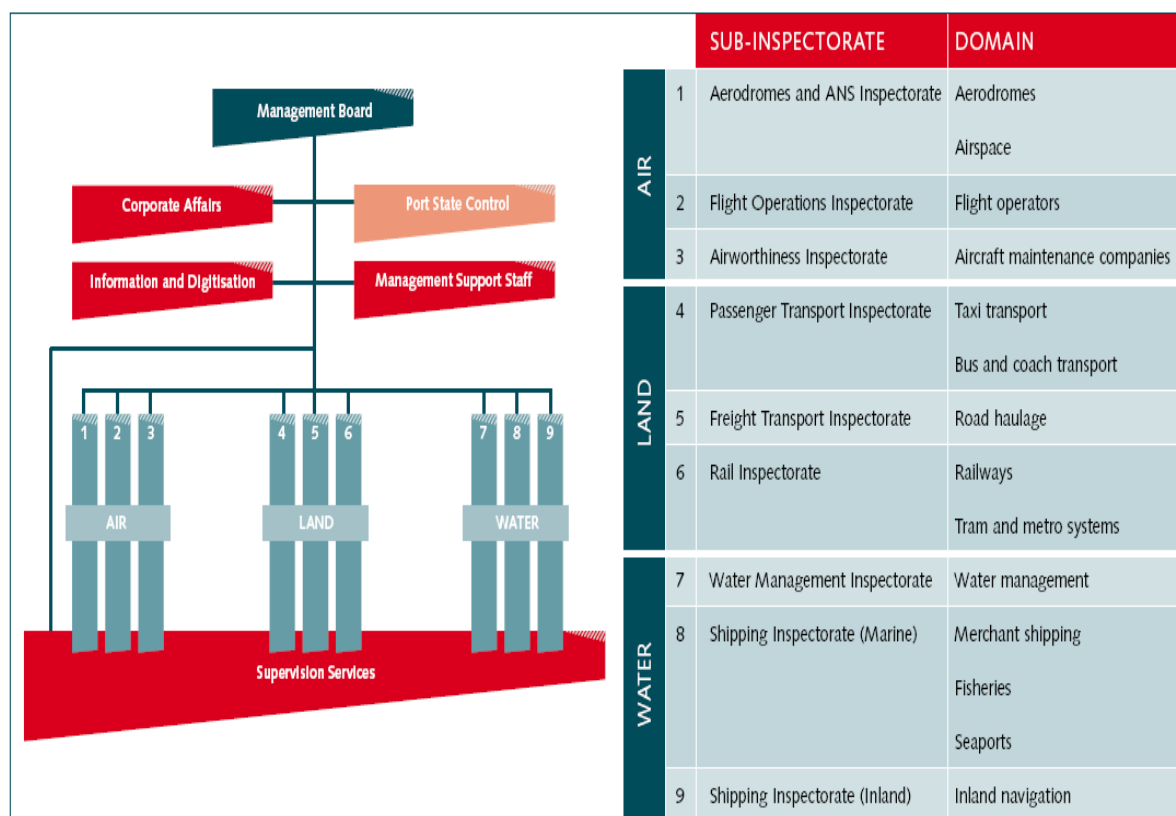
Viraston osien hajasijoitus on vaikuttanut siihen, että virasto tosiasiaassa, kymmenen vuotta yhdistämisen jälkeen, toimii edelleen kuten neljä erillistä virastoa. Matriisiorganisaatiota koko viraston alueelle ei suunnitella, mutta vireillä on hankkeita yksittäisten toimintojen siirtämiseksi yhtiömuotoon, ulos virastosta.

Viraston henkilökunnan määrä on n. 950, joista n. 70 hoitaa vesikysymyksiä (tulvantorjunta, juomaveden laatu ym.). Lupahallintoa hoitaa n. 200 henkilöä. Lupahallinto on tarkoitus yksityistää lähiaikoina. Lupahallinnon ei katsota sisältävän poliittista harkintaa – jos toiminnalle asetetut turvallisuusvaatimukset täyttyvät, lupa myönnetään.

Valvontaviraston kahdeksan liikennettä koskevaa toiminta-aluetta ovat:

- lentopaikat ja lennonvarmistus,
- lentoliikenne (ilmailun lupatoiminnot, yritysten valvonta),
- lentokelpoisuus (ilma-alusten kunnossapidon valvonta),
- henkilöliikenne (taksiliikenteen ja linja-autoliikenteen valvonta),
- tavaraliikenne (kuorma-autokuljetusten valvonta),
- rautatieliikenne (rautatiet, raitiotiet, metro),
- merenkulku (varustamot, kalastus, satamat),
- sisävesiliikenne.

Viraston päätehtäviä ovat tieliikenteen, merenkulun ja sisävesiliikenteen, ilmailun ja rautateiden turvallisuus, lupahallinto ja toiminnan määräystenmukaisuuden valvonta. Tieliikenteen turvallisuuskysymyksistä vastaa kuitenkin osin ministeriö itse ja osin tielaitos. Kuljettajantutkinnoista ja ajokorteista vastaa *Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen* sekä ajoneuvojen rekisteröinnistä, katsastuksista ja tieliikennevalvonnasta *Rijksdienst voor het Wegverkeer*.



Virastolla on sama rooli väylävirastojen suhteen kuin Suomessa eli meriväylien ja satamien, lentokenttien ja ratojen valvonta. Väylävirastojen yhdistämistä ei suunnitella, mutta sen sijaan Hollannissa on käynnissä valvontavirastojen yhteistyö- ja yhdistämishanke, jonka tavoitteena on valvonnan (valvontakäyntien, tarkastusten) vähentäminen 25 %:lla vuoden 2005 tasosta (koskee sekä valtion että kunnallista valvontaa ja kaikkia yhteiskunnan valvonta- ja tarkastustoimia). Painopisteenä on erityisesti PKT-sektorin kokeman valvontapaineen vähentäminen. Tavoitteeseen pyritään yhteistyöllä, päällekkäisyyksien poistamisella sekä riskianalyysin (valvonnan tarkempi kohdistaminen), laatu järjestelmien ja yksityistämisen avulla. Hanke liittyy myös hallituksen tuottavuustavoitteeseen, joka tarkoittaa julkisen sektorin henkilöstön vähentämistä 20 prosentilla vuoteen 2012 mennessä.

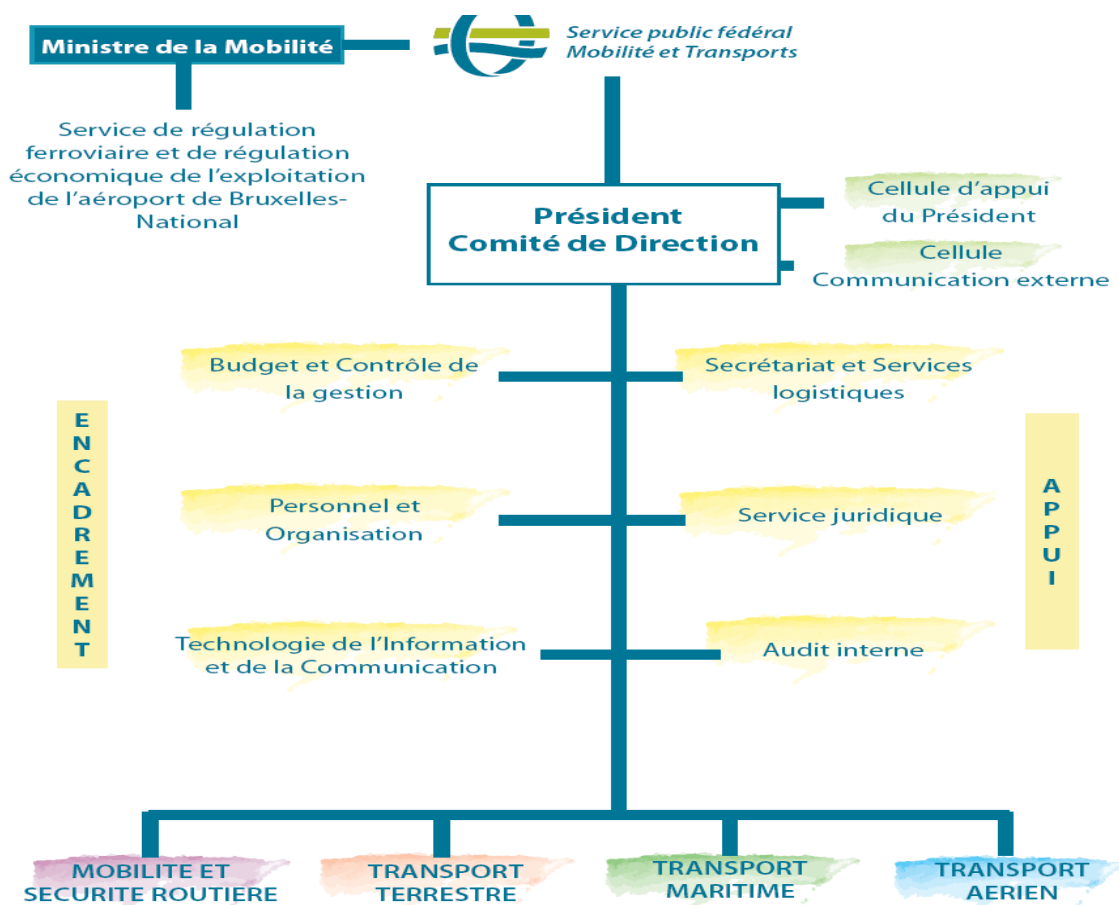
Virasto osallistuu liikenteen kansainväliseen yhteistyöhön mm. EU:ssa ja lainsäädännön valmisteluun samalla tavoin kuin virastot Suomessa, painottuen lähinnä teknisen lainsäädännön valmisteluun.

#### 4.7.6. Belgium

Belgiassa eri liikennemuotojen hallinto- ja turvallisuustoiminnot on yhdistetty samaan yhteiseen liikenne- ja liikkuvuusministeriön yhteydessä toimivaan liittovaltion virastoon, *Le Service public fédéral Mobilité et Transports – Federale Overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer*. Se vastaa liikenteen turvallisuudesta ja valvonnasta, ympäristöstä, kilpailun toimivuudesta sekä maa-, vesi- ja ilmailiikennemuotojen yhteistyöstä.

Virastossa työskentelee n. 1300 virkamiestä. Se on jaettu neljään pääosastoon, jotka kaikki on sijoitettu Brysseliin:

- Tieliikenne: ”liikkuvuus” (liikennepalvelut, ympäristö ym.), liikenneturvallisuus (ml. ajokortit; katsastustoimipaikat ottavat vastaan kuljettajantutkinnot), liikenneväyläosasto, liikenneosasto (liikenneluvat, ajoneuvojen tyyppihyväksyntä, katsastus ja rekisteröinti; ajoneuvojen katsastus on organisoitu samalla tavoin kuin Suomessa toimiluvan alaisille katsastusyrittäjille ja ajoneuvojen rekisteröinnin toimittaa erityinen tämän viraston valvoma rekisteröintivirasto *Direction Immatriculations – Dienst voor Inschrijving van Voertuigen*).
- Maaliikenne: intermodaliteetti ja sisävesiliikenne, tieliikenteen valvonta, radat ja rautatiekuljetukset, rautateiden turvallisuus- ja yhteentoimivuuskysymykset.
- Merikuljetukset: merenkulupolitiikka, satamat, merenkulun turvallisuus ja ympäristökysymykset, merenkulun valvonta.
- Ilmailu: lentoyhtiöiden, ilma-alusten ja henkilöstön lupa-asiat ja valvonta (lentokoulujen ja simulaattorien valvonta), ilmatilan ja lentokenttien valvonta (Brysselin/Zaventemin lentokenttä on yhtiömuodossa ja muut lentokentät aluehallinnon alaisia).



Virasto on toiminut tällä organisaatiolla vuodesta 2003. Vaikka kyseessä on yhteinen virasto kaikille liikennemuodoille, se on edelleen vertikaalisesti eriytynyt liikennemuodoittain. Liikennemuotokohtaista lähestymistapaa pidetään toisaalta ongelmana, mutta toisaalta eri liikennemuotojen edustajat (viraston neljän pääosaston pääjohtajat, liikennemuotojen asiakkaat) pitävät kiinni liikennemuotokohtaisesta lähestymistavasta. Benchmarkkausta yritetään kuitenkin soveltaa mahdollisuuksien mukaan. Esimerkkinä mainittiin ilmailun terrorismintorjunnan periaatteiden soveltaminen muihin liikennemuotoihin.

Liikennemuotokohtainen lähestymistapa on koettu erityisen ongelmalliseksi liikenteen tukien ja ostojen suhteen. Se mm. estää asiakkaan ja ympäristön kannalta parhaan matka- tai kuljetusketjun kehittämisen. Belgiassa on vireillä hanke, jossa pyritään laskemaan yhteiskuntataloudellisesti edullisin tapa ostaa/tukea liikennettä.

Myös rautatieinfrastruktuuria koskevat kysymykset hoidetaan tässä virastossa (maaliikennepääosastossa). EU:n vaatima erillisyyys katsotaan toteutuneen, kun turvallisuus ja radanpito on eriytetty saman pääosaston eri osastoihin. Muiden liikennemuotojen väyläkysymykset on aluellistettu osavaltioihin tai kaupunkien hoidossa.

Virasto osallistuu säädösvalmisteluun ja kansainväliseen yhteistyöhön samalla tavoin kuin turvallisuusvirastot Suomessa.

#### **4.8. Suomen turvallisuusvirastojen kansainvälinen toiminta**

##### *Yleistä*

Merenkulun ja ilmailun sopimuksia, sääntöjä ja suosituksia käsitellään YK-järjestelmään kuuluvissa IMO:ssa (International Maritime Organization) ja ICAO:ssa (International Civil Aviation Organization). Rautatieasioita käsitellään hallitustenvälisessä rautatiekuljetusjärjestössä OTIF:ssa (Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires). Tieliikennettä koskevia asioita käsitellään YK:n Euroopan talouskomissiossa ECE:ssä.

##### *Merenkululaitoksen meriturvallisuustoiminto*

Meriturvallisuustoiminnon meriturvallisuustoimenpiteistä arviolta 75 – 80 % kohdistuu kansainvälisen liikenteen aluksiin. Alueellisten tarkastusyksiköiden toiminnasta pääosa kohdistuu kotimaanliikenteen aluksiin.

Meriturvallisuuden virkamiehet osallistuvat lähes 100 kansainväliseen kokoukseen vuodessa, mikä vastaa 700 – 800 henkilötyöpäivää. IMO:n ja EU:n (neuvosto, komissio, EMSA) lisäksi muista kansainvälisistä yhteistyökumppaneista merkittävimpiä ovat HELCOM, IMSO ja Paris MOU. Kansainvälisessä liikenteessä olevia aluksia koskevat säännökset valmistellaan pääasiassa IMO:ssa. Alla on lueteltu lyhyesti IMO:n pääkomiteat ja alakomiteat sekä niiden sisältö:

- Pääkomiteoiden lisäksi joka toinen vuosi kokoontuu yleiskokous (Assembly),

- Meriturvallisuuskomitea (MSC),
- Meriympäristönsuojelukomitea (MEPC),
- FAL-komitea, jonka pääasiallinen työ liittyy kansainvälisen meriliikenteen helpottamista koskevaan yleissopimukseen,
- Lisäksi IMO:lla on 10 eri alakomiteaa, joissa valmistellut asiat tulevat pääkomiteoiden hyväksyttäväksi.

EU:n vaikutus direktiivien, asetusten ja päätösten muodossa on osin yhteneväinen ja osin eroavainen IMO:sta. Yhteisölainsäädännöllä säädellään sekä kansainväliseen että kansalliseen alusliikenteeseen liittyviä asioita. Tärkeimpiä meriturvallisuustoiminnon toimintaan vaikuttavia direktiivejä ovat mm. PSC- ja minimikoulutusdirektiivit.

EU:n neuvoston työryhmiin osallistutaan tarpeen mukaan. Yleensä yllä mainittuja IMO-kokouksia edeltävät neuvoston merenkulkutyöryhmät. Lisäksi komission alaisuudessa toimii meriturvallisuuskomitea COSS, merenkulun turvakomitea MARSEC, jonka toiminta on painottunut erityisesti satamaturvallisuusasioihin, ja merenkululaitteistoa käsittelevä komitea-MarED .

EMSA:n järjestämiin työpajoihin ja koulutuksiin osallistutaan tarpeen mukaan. EMSA:n työpajat ja koulutukset linkittyvät usein IMO:n komiteoiden asialistojen ajankohtaisiin asioihin. Lisäksi Merenkululaitos osallistuu EMSA:n järjestämiin pakollisiin koulutuksiin, kuten PSC-tarkastajien koulutuksiin.

Myös raportointi komissiolle ja muille EU:n instituutioille tulisi nähdä osana kansainvälistä toimintaa.

Muita Meriturvallisuustoiminnon kannalta tärkeitä kansainvälisiä foorumeja ovat mm.:

- ParisMOU, jonka alla toimii kolme erilaista elintä: satamavaltiovalvontakomitea PSCC, tekninen arviointiryhmä TEG ja valvojaseminaari SEM. Lisäksi Paris MOU järjestää omia koulutuksia liittyen alusten tarkastuksiin sekä Paris MOU-tarkastajien koulutukseen.
- IMoU: Pakattujen vaarallisten aineiden kuljetusta ro-ro-aluksissa Itämerellä koskevan yhteistyöpöytäkirjan (Memorandum of Understanding, IMoU) Merenkululaitoksen määräys päivitetään tavallisesti vuoden välein. Määräyksen uudistusta ja päivitystä varten periaatteessa kukin IMoU:n jäsenvaltio pitää vuorollaan kokouksen.
- MAIG: Yhteistyöfoorumi, kokouksia kerran vuodessa. Lisäksi MAIG-toimintaan liittyy vuosittainen raportointi ja raportoinnin vaatima tietojen kerääminen.
- HELCOM: HELCOM:illa on viisi eri alatyöryhmää: MARITIME, MONAS, RESPONSE, LAND ja HABITAT. Meriturvallisuustoiminto osallistuu vuosittaiseen HELCOM MARITIME kokoukseen, jossa käsitellään merenkulkuun liittyviä ympäristöasioita. Lisäksi HELCOM järjestää konferensseja ja workshopeja, joihin osallistutaan tarpeen mukaan.
- IMSO:n Assembly käsittelee satelliittijärjestelmiin liittyviä asioita.
- Pohjoismaista yhteistyötä tehdään meriturvallisuustoiminnossa ad-hoc -pohjalta.
- Luokituslaitokset

### *Ilmailuhallinto*

Ilmailun luonteesta johtuen Ilmailuhallinnon toiminta on kansainvälistä painotteista. Ilmailuhallinnon toimenpiteistä suuri osa kohdistuu muissa maissa rekisteröityihin ilma-aluksiin. Kansainvälisen liikenteen lupa-asioista lähes kaikki koskevat ulkomaisia ilma-aluksia. Suomalaiset yhtiöt ja ilma-alukset lentävät ulkomaille ja ulkomaiset toimijat lentävät Suomeen. Lennonvarmistuspalveluja tarjotaan niin Suomeen laskeutuville kuin Suomen yli lentäville. Standardit ovat kansainvälisiä ja toimivalta siirtyy yhä enenevässä määrin Euroopan yhteisölle.

Ilmailuhallinnon ylijohtaja edustaa Suomea sekä ICAO:ssa että Euroopan siviili-ilmailukonferenssi ECAC:issa. Kyseisissä järjestöissä ja myös yleisemmin ilmailuviranomaisten yhteistyössä käytetään käsitettä ”kansallinen ilmailujohtaja” (DGCA, Director General of Civil Aviation), joka useimmissa valtioissa on nimenomaan valtion ilmailuviranomaisen ylin johtaja. Kansallisen ilmailujohtajan oletetaan kykenevän vastaamaan valtion kansainvälisten ilmailuun liittyvien velvoitteiden täytäntöönpanosta. Tästä nimikkeestä seuraa, että Ilmailuhallinnon ylijohtaja edustaa Suomea myös mm. komission koolle kutsumissa siviili-ilmailujohtajakokouksissa. Ilmailuhallinto edustaa Suomea myös Euroopan ilmailuviranomaisten yhteistoimintaelin JAA:ssa. JAA:n toimintaa ollaan tosin merkittävässä määrin supistamassa nyt, kun toimivalta ilmailun norminannossa on siirtynyt pitkälti EASAlle.

Euroopan lennonvarmistusjärjestö Eurocontrol poikkeaa muista ilmailun kansainvälisistä hallitustenvälisistä järjestöistä siinä, että sen toimialaan kuuluu viranomaisyhteistyön lisäksi myös palveluntarjonta. Tästä on ollut seurauksena se, että liikenne- ja viestintäministeri on nimittänyt Suomen edustajaksi Eurocontroliin Finavian pääjohtajan ja Finavia maksaa Eurocontrolin jäsenmaksun. Ilmailun viranomaiskysymyksissä Finavian pääjohtajan on kuitenkin siirrettävä asia Ilmailuhallinnon ylijohtajalle. Liikelaitoksen pääjohtajan nimeäminen valtion edustajaksi Eurocontroliin on muihin valtioihin verrattuna poikkeuksellista – yleensä edustaja on nimetty viranomaispuolelta.

Ilmailuhallinto edustaa Suomea ilmailun pohjoismaisessa yhteistyössä. Pohjoismailla on ICAOn päämajan yhteydessä Montrealissa yhteinen toimisto nk. Nordicao, joka koordinoi Pohjoismaiden toimintaa ICAOssa. Toimistoa johtaa ICAOn pohjoismainen neuvostoedustaja. Lisäksi toimistossa on hänen ensimmäisenä sijaisenaan pohjoismainen edustaja lentoliikennekomiteassa ja toisena sijaisena pohjoismainen edustaja ilmailukomissiossa, joka vastaa ICAOn standardien ja suositusten valmistelemisesta (ANC). Pohjoismaiset ilmailujohtajat ovat jo vuosien ajan sopineet keskinäisestä rotaatiosta, jonka seurauksena kukin pohjoismaista vuorollaan on hakenut (ja valittu) ICAOn neuvostoon. Samoin kukin vuorollaan toimii näissä komiteoissa. Pohjoismaat ovat jakaneet keskenään kyseisen toimiston kustannukset.

Pohjoismaisella tasolla tehdään muutoinkin yhteistyötä. Ilmailuhallinnon ylijohtaja osallistuu säännöllisiin pohjoismaisiin ilmailujohtajatapaamisiin. Ilmailuhallinto järjestää yhdessä muiden pohjoismaisten ilmailuviranomaisten kanssa tarkastajilleen viranomaiskoulutusta.

Ilmailuhallinnon ylijohtaja edustaa Suomea EASAn hallintoneuvostossa. Lisäksi Ilmailuhallinnon eri virkamiehet edustavat Suomea erinäisissä yhteisön ilmailulainsäädännöllä peruste-

tuissa komiteoissa, joissa käsiteltävät kysymykset kuuluvat Ilmailuhallinnon toimivaltaan (esim. turva-asetuksella perustettu turvakomitea).

Kahdenvälisissä lentoliikennesopimuksissa, joista Suomi on neuvotellut noin 30 EU:n ulkopuolisen valtion kanssa, Suomen ilmailuviranomaiseksi (Aeronautical authority) mainitaan englanninkielisessä tekstissä ”Civil Aviation Authority”. Suomen ilmailuviranomaisessa tehdyissä organisaatiouudistuksissa (Ilmailuhallituksesta Ilmailulaitokseksi, Ilmailulaitoksesta Ilmailuhallinnoksi) viranomaisen englanninkielisenä nimenä on säilytetty tämä yleisesti tunnistettu ja kansainvälisesti tunnettu käsite. Tämä palvelee Ilmailuhallinnon ulkomaalaisia asiakkaita ja sidosryhmiä ja helpottaa tiedonkulkua.

Ilmailuhallinto huolehtii kahdenvälisiin lentoliikennesopimuksiin liittyvistä täytäntöönpanotehtävistä.

#### *Rautatievirasto*

EU:n II rautatiepaketin antamisen jälkeen toimivalta rautatiejärjestelmää koskevissa kysymyksissä ja sitä koskevassa norminannossa on siirtynyt entistä voimakkaammin EU:n tasolle, mikä on lisännyt kansainvälisen yhteistyön ja edunvalvonnan merkitystä Rautatieviraston tehtäväkentässä. Viraston toiminnan kannalta keskeinen yhteistyö voidaan kuvata seuraavasti:

- yhteistyö Euroopan rautatieviraston ERAn kanssa (ERA:n hallintoneuvosto, turvallisuustyöryhmät, yhteentoimivuustyöryhmät sekä näihin liittyvät alatyöryhmät, n. 32 työryhmää),
- kansallisten turvallisuusviranomaisten yhteistyö (NSA Network, ILGGRI sekä näihin liittyvät alatyöryhmät, n. seitsemän työryhmää),
- pohjoismainen yhteistyö (NID ja siihen liittyvät alatyöryhmät, yksi työryhmä ja alatyöryhmät),
- komission työryhmät ja komitologiakomiteat (ns. artikla 21-komitea, sääntelyelintyöryhmä, RMMS-työryhmä sekä näihin liittyvät alatyöryhmät, kolme työryhmää sekä alatyöryhmät),
- kansainvälisiin sopimuksiin liittyvät neuvottelukunnat ja niihin liittyvä yhteistyö (yhdysliikennevaltuuskunta, OTIF-yhteistyö, 11 työryhmää/neuvotteluvaltuuskunta).

ERAn tehtävänä on kehittää rautatiejärjestelmän turvallisuutta, yhteentoimivuutta ja kilpailukykyä. ERAn turvallisuustyö painottuu yhteisten turvallisuusmenetelmien (CSM), -tavoitteiden (CST) ja -indikaattoreiden (CSI) sekä turvallisuusjohtamisjärjestelmien ja turvallisuustoimintaan liittyvien toimintatapojen luomiseen sekä harmonisointiin. Suomen rautatiejärjestelmän on saavutettava yhteisön asettamat turvallisuustavoitteet, jotta järjestelmän yhteentoimivuus ja turvallisuus voidaan taata yhteisötasolla. Yhteisiä turvallisuustavoitteita määritetään indikaattoreiden avulla ja tavoitteiden saavuttaminen turvataan osaltaan yhteisten turvallisuusmenetelmillä, minkä vuoksi on ensiarvoisen tärkeää valvoa Suomen etuja näissä asioissa. Rautatievirastolla on merkittävä rooli CSM-asetuksen (riskienarviointi) vaatimustenmukaisuuden täyttämisen varmistamisessa, indikaattoritietojen kokoajana ja analysoijana sekä turvallisuustavoitteiden saavuttamisen varmistajana. ERAn työryhmissä linjataan myös tur-

vallisuusjohtamisjärjestelmän hyväksymiseen liittyviä menettelyjä, jotka sitovat kaikkia jäsenvaltioita.

Rautatiejärjestelmää koskevat tekniset vaatimukset annetaan ERAn valmistelemissa yhteentoimivuuden teknisissä eritelmissä (YTE). Eritelmissä asetettavilla vaatimuksilla on huomattavaa vaikutusta investointeihin, markkinoille tuloon ja turvallisuuteen. Rautatieviraston rooli on toimia kansallisena edunvalvojana, joka huolehtii muun muassa Suomen ilmastosta, raideleveydestä ja yhdysliikenteestä johtuvien erityisvaatimusten huomioon ottamisesta eritelmien valmistelussa. Normivalmistelun siirtyminen kansalliselta tasolta EU-tasolle ei ole pienentänyt resurssitarpeita, vaan pikemminkin lisännyt niitä täytäntöönpanotyön sekä tehokkaan ja oikea-aikaisen työryhmätyöskentelyn ja edunvalvontatyön muodossa.

Työryhmätyöskentelyn lisäksi virasto laatii selvityksiä ERAlle. Lisäksi Rautatieviraston ylijohtaja edustaa Suomea ERAn hallintoneuvostossa.

Komissiossa Rautatievirasto edustaa Suomea yhteentoimivuusdirektiivin mukaisessa RISC-komiteassa, jossa käsitellään mainitun direktiivin täytäntöönpanoon liittyviä asioita ja käytetään merkittävää päätösvaltaa rautatiejärjestelmää koskevissa asioissa. Lisäksi Rautatievirasto on edustettuna sääntelyelinten työryhmässä ja Rail Market Monitoring (RMMS-työryhmässä), joiden tehtävänä on edistää rautatiemarkkinoiden kilpailua ja koordinoida siihen liittyviä kysymyksiä.

Rautatieviraston tehtäväkenttään kuuluvat myös Suomen ja Venäjän väliseen yhdysliikenteeseen liittyvät kysymykset. Virasto on edustettuna yhdysliikenneneuvotteluvaltuuskunnassa ja lisäksi se neuvottelee rajasopimuskokonaisuuteen liittyvät tekniset liitteet. Edelleen virasto huolehtii OTIF-yhteistyöstä.

Rautatieviraston virkamiehet osallistuvat vuosittain noin 250 kansainväliseen kokoukseen, mikä vastaa arviolta noin 800 henkilötyöpäivää vuodessa. Samaan aikaan ERAn käynnistämät työryhmät ovat lisääntyneet merkittävästi, mikä tarkoittaa EU-tehtävien kasvua entisestään. ERAn työryhmiin osallistuvat virkamiehet käyttivät virkamatkaan keskimäärin kolme työpäivää. ERA tulee siirtämään kokouksensa nykyisestä kokouskaupungista Lillestä Valenciennesiin, mikä merkitsee matkojen pidentymistä 1,5 – 2 työpäivällä jo Rautatieviraston nykyisellä sijainnilla.

#### *Ajoneuvohallintokeskus*

Ajoneuvohallintokeskuksen virkamiehet osallistuvat eräisiin komission valmistelu- ja komitologiakokouksiin, ECE:n ajoneuvoteknisten alaryhmien kokouksiin sekä katsastus- ja kuljettajantutkintoalan organisaatioiden CITAn ja CIECAN kokouksiin. Kansainvälisen yhteistyön volyymiksi arvioidaan noin 200 henkilötyöpäivää vuodessa.

Yksityiskohtaisemmin eriteltynä Ajoneuvohallintokeskus osallistuu seuraavien kansainvälisten elinten toimintaan:

- Kansainvälinen kuljettajantutkinto-organisaatioiden yhteistyöjärjestön (CIECA) asiantuntijatyhmän (Expert Advisory Group) jäsenyys,



- Rekisteriviranomaisten yhteistyöjärjestön (eReg) Plenary Board –kokous ja sen alaiset useat työryhmät,
- Euroopan liikenneturvallisuusneuvosto (ETSC),
- Liikenneasioiden valvontatyhmä (Confederation of Organisations in Road Transport Enforcement, CORTE),
- Eucaris (European Car and Driving Licence Information System), Participants' Board -kokous ja työryhmäkokouksia, mm. Prüm-tietojenvälityksen kehittäminen,
- Ajo- ja lepoaikojen riskihallintaryhmä (komission asettama),
- EUn tyyppihyväksyntäviranomaisten yhteistoimintaelin (Type Approval Authorities Meeting, TAAM), NorTYpe = NorType Board, WVTa-tietokannan kehitysprojektin yhteistyöryhmä ja muu tyyppihyväksyntäyhteistyö (VV, ARK, US, KBA),
- Kansainvälinen katsastuksen yhteistyöjärjestö CITA,
- YK:n Euroopan talouskomission WP29:n työryhmät GRSG ja GRSP,
- Komission katsastuskomitea TAC 96/96/EY ja asiantuntijakokouksia tiettyjen direktiivien implementointiin,
- Pohjoismaisten kuljettajantutkintoviranomaisten vuotuinen tapaaminen, Pohjoismaisten liikennetutkijoiden tapaaminen (NORBIT), Nordisk Registermöte, Pohjoismaiset autove-ropäivät ja Pohjoismaiden jarrutyöryhmä,
- Fiscalis seminar (eurooppalaisten liikenneveroviranomaisten vuotuinen kokous)
- Tutkimuslaitosyhteistyö (TUV, Dekra, UTAC, MTC),
- PEMS -meeting,
- TCMV (yksittäishyväksyntä -työryhmä).

## **4.9. Turvallisuusvirastojen nykytilan arviointi**

### **4.9.1. Samankaltaisuudet turvallisuusvirastojen toiminnoissa**

Kaikilla liikenteen turvallisuusvirastoilla on samankaltaisia tehtäviä ja prosesseja. Tällaisia ovat:

- kussakin liikennemuodossa käytettävien kulkuvälineiden hyväksynät ja jatkuvaan kun-nossapitoon tähtäävät katsastukset (vesiliikenteen alukset, ilma-alukset, rautateiden veturit ja vaunut sekä tieliikenteen ajoneuvot),
- kaluston tarkastuksia suorittavien laitosten toiminnan valvonta, ml. lupien myöntäminen ja tarkastukset (alukset/luokitustulos, ilma-alukset/huolto- ja korjaustöiden suorittaja, rau-tateiden liikkuva kalusto/ilmoitettu laitos, ajoneuvot/tutkimuslaitos, katsastustoimipaikka yms.),
- alan toimijoiden koulutuksen ohjaus ja valvonta (kuljettajat ja muu henkilöstö, korjaajat ja huoltajat yms.),

- ammattiin tai alalle pääsyyn tai kulkuvälineen käyttäjäksi pääsyyn oikeuttavan tutkinnon järjestäminen tai valvonta (lupakirjat, ajokortit yms.)<sup>7</sup>,
- vain Rautatievirastolla ei ole merkittäviä liikenteen ympäristöhaittojen torjuntaan liittyviä tehtäviä; Ajoneuvohallintokeskuksella ja meriturvallisuustoiminnolla ympäristöhaittojen torjuntaan liittyvät vastuut ovat merkittävä osa tehtäväkentästä. Väylämaksujen muuttaminen ympäristöperusteisiksi tulee meriturvallisuustoiminnon tehtäväksi. Ilmailuhallinto valvoo ilma-alusten melua ja muita päästöjä koskevia määräyksiä, voi rajoittaa ympäristösyistä alueiden käyttöä ilma-alusten lentoonlähtöihin ja laskuihin ja antaa ympäristövaihtokutsia koskevia määräyksiä lento- ja huoltotoiminnasta; Ilmailuhallinto tulee myös saamaan vastuulleen lentoliikenteen päästökaupan käytännön järjestelyjä,
- vain Ajoneuvohallintokeskuksella ei ole tehtävänään väylien turvallisuuden ja väylänpitäjän turvallisen toiminnan valvontaa<sup>8</sup>,
- tarkastustyön ostaminen yksityisiltä tarkastuslaitoksilta,
- alan kansainvälinen yhteistyö ja kansainvälisten normien valmisteluun osallistuminen,
- vaarallisten aineiden kuljetukseen liittyvät tehtävät etenkin pakkausten ja säiliöiden osalta,
- samankaltaisia hallinto- ja tukitoimintoja: yleishallinto, taloushallinto, henkilöstöhallinto, tietohallinto, lakiasiat, viestintä ja varautuminen.

#### **4.9.2. Turvallisuusvirastojen toimintojen ja niiden organisoinnin eroja**

Tietyissä toiminnoissa virastojen tehtäväkentät eroavat toisistaan:

- liikennemuotojen turvallisuuskulttuurissa on merkittäviä eroja, samoin turvallisuustilanteissa (ks. lähemmin 2.5. kohta),
- liikenteen volyymit eri liikennemuodoissa poikkeavat merkittävästi toisistaan (ks. 2.2. kohta),
- eri liikennemuotojen turvallisuustehtävissä tarvitaan osin erilaista asiantuntemusta ja peruskoulutusta/tutkintoa,
- tieliikenteen turvallisuustehtävät on organisoitu eri tavalla kuin muissa liikennemuodoissa:
  - Kokonaisvastuu on liikenne- ja viestintäministeriöllä. Liikenneturvallisuustyötä tekee ministeriössä erityisesti liikenneturvallisuusyksikkö. Yksikön päätehtävä on

---

<sup>7</sup> Menettelyissä on sekä yhtäläisyyksiä että eroja: Merenkululaitos myöntää suurnopeusalusten liikennöintiluvat sekä hyväksyy laivahenkilöstön ja alusliikenneohjaajien pätevyyksiä; Ilmailuhallinto myöntää lentotoimintaluvan, liikenneluvan kaupalliseen ilmailuun, ”liikennöintiluvan” kolmansiin maihin suuntautuvilla reiteillä ja vaadittavat lupakirjat ilmailun yritysten henkilöstölle; Rautatievirasto myöntää veturinkuljettajan ajokortin, mutta liikenne- ja viestintäministeriö toimiluvan rautatieoperaattorille; Ajoneuvohallintokeskus myöntää katsastuksen toimiluvat ja Ajoneuvohallintokeskuksen valtuuttama yritys ottaa vastaan kuljettajantutkinnot; poliisi myöntää ajokortin ja lääninhallitukset myöntävät ammattiliikenteen luvat.

<sup>8</sup> Ilmailuhallinto hyväksyy lentopaikat ja Rautatievirasto hyväksyy rataverkon osat käyttöön; sataman perustamisen hyväksyy Valtioneuvosto, mutta valmistelutyö tehdään Merenkululaitoksessa. Ks. lisäksi 4.2. kohta, Merenkululaitoksen meriturvallisuustoiminto.

liikenneturvallisuuteen vaikuttavien säädösten valmistelu ja liikenneturvallisuuden tähtäävän työn tulosohejaus.

- Tieverkon turvallisuutta parantavista investoinnista, tieverkon kunnossapidosta, tievalaistuksesta, liikennevaloista ja -merkeistä, keli- ja muusta tiedotuksesta sekä liikenteen ohjauksesta vastaa Tiehallinto (ks. 2.5.1. kohta). Kunnat hoitavat vastaavia tehtäviä omalla alueellaan.
- Liikenneturvallisuuden koulutus- ja tiedotustehtäviä sekä tutkimusta hoitaa ministeriön ohjaama Liikenneturva (ks. 2.5.1. kohta).
- Liikenneturvallisuuden valvontatehtäviä hoitaa pääasiassa poliisi.
- Luvanvaraisen tavara- ja henkilöliikenteen lupa- ja taksatehtäviä hoitavat ministeriön liikennepalveluyksikkö, lääninhallitukset ja eräät kaupungit,
- vesiliikenteen valvontaa kentällä suorittavat Rajavartiolaitos ja poliisi;
- vesikulkuneuvojen käyttämisestä vesialueella valvovat lähinnä Rajavartiolaitos ja poliisi; vesiliikennelain noudattamisen yleinen valvonta kuuluu Merenkululaitokselle,
- Rajavartiolaitoksen ja Puolustusvoimien aluevalvonnan palvelua tarjoaa Ilmailulaitos Finavia,
- Ilmailuhallinto osallistuu ilmailun kahdenvälisen sopimusten neuvotteluun ja valmisteluun sekä panee sopimukset täytäntöön<sup>9</sup>; vastaavia kahdenvälisiä neuvotteluja ei ole meriturvallisuustoiminnolla,
- Ilmailuhallinnossa ja meriturvallisuustoiminnossa painottuu muita enemmän terrorismin torjunta,
- Rautatievirastolla on turvallisuustehtävän lisäksi tehtävä sääntelyelimenä ja erimielisyyksien ratkaisijana rautatieyhteyksien kesken ja rautatieyhteyksien ja radanpitäjän välillä.

#### 4.10. Turvallisuusvirastojen toiminnan rahoitus

Virastojen toiminnan rahoitusperiaatteet poikkeavat toisistaan. Rautatieviraston toiminta rahoitetaan pääosin budjettivarojen, kun Ilmailuhallinnossa ja Ajoneuvohallintokeskuksessa korvamerkityllä veroluontoisella maksulla, suoritteista perittävillä toimitusmaksuilla tai tietopalvelun maksuilla on ratkaiseva merkitys. Liikennemuotojen tasapuolinen kohtelu edellyttää, että lyhyellä tai enintään keskipitkällä tähtäyksellä rahoitusmuodot olisi yhtenäistettävä. Tämä tarkoittaisi ainakin:

- rautatieturvallisuustoiminnan rahoituksen perusteellista muutosta korvamerkityn veron tai toimitusmaksujen suuntaan,
- meriturvallisuustoiminnan kustannusten kattamista esimerkiksi osin väylävirastolta perittävällä veroluontoisella merenkulun valvontamaksulla ja osin toimitusmaksuilla satamilta, varustamoilta, laivoilta ja veneiltä,
- tieinfrastruktuurin valvonnan kustannusten perimistä väylävirastolta.

---

<sup>9</sup> Rautatievirasto osallistuu Suomen ja Venäjän yhdysliikennesopimuksen tarkistamista koskeviin neuvotteluihin ja Ajoneuvohallintokeskus Suomen ja Venäjän välisiin maantiekuljetusneuvotteluihin, mutta näiden virastojen rooli ei toistaiseksi ole vastannut Ilmailuhallinnon roolia kahdenvälisissä lentoliikenneneuvotteluissa.

### *Meriturvallisuustoiminnon rahoitus*

Toiminnon menot vuonna 2008 olivat 7,6 milj. euroa ja tulot 2,4 milj. euroa, jolloin nettomenoiksi jää 5,2 milj. euroa. Nämä menot rahoitetaan Merenkululaitoksen noin 100 milj. euron kokonaisbudjetista. Merenkululaitos saa suurimman osan rahoituksestaan valtion budjetin kautta tulevasta väylämaksukertymästä (korvamerkitty veronluontoinen maksu). Osa Merenkululaitoksen tuloista tulee maksullisesta toiminnasta ja siinä meriturvallisuustoiminnolla on merkittävä osuus (37 prosenttia Merenkululaitoksen maksutuloista). Toiminto laskuttaa asiakkaitaan mm. tarkastuksista, katsastuksista, auditoinneista, pätevyyskirjoista ja miehitystodistuksista.

Taustatietona yllä mainitulle rahoitusperusteiden yhtenäistämistyölle todettakoon, ettei voimassaoleva lainsäädäntö sisällä käytännössä lainkaan huviveneisiin tai huviveneilyyn kohdistuvia toimitusmaksuja.<sup>10</sup> Muille toimijoille eli varustamoille, kauppamerenkulun aluksille (laivat) ja satamille on liikenne- ja viestintäministeriön asetuksessa Merenkululaitoksen maksullisista suoritteista (1175/2007) säädetty erilaisia toimitusmaksuja, jotka liittyvät pääasiassa merenkulun tarkastustoimintaan.

Huviveneille, huviveneiden varusteille ja huviveneiden kuljettamiselle asetetaan kokonaisuutena ottaen vähän vaatimuksia lainsäädännössä.<sup>11</sup> Huviveneille ei ole esimerkiksi säädetty lakisääteistä katsastusta, eikä niiden kuljettamiseen ole ikää lukuun ottamatta säädetty erityisiä pätevyysvaatimuksiaakaan. Tämän seurauksena voimassa olevaan lainsäädäntöön ei sisälly huviveneiden osalta mahdollisuuksia toimitusmaksujen määräämiseen ja siten turvallisuusviraston toiminnan kustannusten kattamiseen. Huviveneitä koskevaa säätelyä pitäisi täten muuttaa, mikäli huviveneet haluttaisiin saada kustannusten kattajaksi toimitusmaksujen kautta.

### *Ilmailuhallinnon toiminnan rahoitus*

Ilmailuhallinnon toiminta rahoitetaan pääosin keräämällä veroluontoista lentoliikenteen valvontamaksua. Maksu peritään lentoturvallisuuden valvontaa ja ilmailun julkisia hallintotehtäviä varten. Kyseinen maksu kattaa noin 58 prosenttia Ilmailuhallinnon kustannuksista. Valtion liikelaitos Ilmailulaitos Finavia, joka huolehtii Suomen lennonvarmistusjärjestelmästä ja valtion lentoasemista, maksaa pääosan lentoliikenteen valvontamaksusta. Ilmailuhallinnon asiakassuoritteista perimät maksut kattavat 39 prosenttia rahoituksesta. Loppuerä menoista kateaan budjettirahoituksella.

### *Rautatieviraston toiminnan rahoitus*

<sup>10</sup> Huviveneilyyn liittyviksi voidaan katsoa toimitusmaksut kansainvälisen huviveneen kuljettajankirjasta sekä kansainvälinen huvivenetodistus. Sekä kuljettajankirja että huvivenetodistus ovat vapaaehtoisia asiakirjoja.

<sup>11</sup> Huviveneillä tarkoitetaan tässä venettä, jota käytetään vapaa-ajan viettoon ja jonka pituus on vähintään 2,5 mutta enintään 24 metriä. Huviveneiden rakenteellisista vaatimuksista on säädetty laissa eräiden huviveneiden turvallisuudesta ja päästövaatimuksista huvivene-laissa (621/2005), mutta lain vaatimukset koskevat lähinnä veneiden valmistajia, valtuutettuja edustajia ja markkinoille saattamisesta vastaavia henkilöitä; ei käyttäjiä.

Rautatiealan toimijoille ei ole säädetty veroluontoisia korvamerkittyjä maksuja. Rautatieviraston toiminta rahoitetaan pääosin valtion budjettivaroin. Lisäksi virasto kerää toimitusmaksuja liikkuvan kaluston ja ratalaitteiden hyväksymisestä, rekisteröinnistä ja katsastuksesta, käyttöönottoluvista, erivapauksista, liikennöintiluvista, turvallisuustodistuksen ja turvallisuusluvan myöntämisestä sekä turvallisuusjohtamisjärjestelmän hyväksymisestä.

#### *Ajoneuvohallintokeskuksen toiminnan rahoitus*

Ajoneuvohallintokeskuksen toiminnasta rahoitetaan budjettivaroin vain ajoneuvoverotukseen liittyvien tehtävien hoito. Muilta osin Ajoneuvohallintokeskus rahoittaa toimintansa rekisteröintimaksuilla, katsastustoimipaikkojen valvontamaksuilla, tietopalvelun tuotoilla sekä ajokorttien, kuljettajantutkintojen ja ammattiliikenteen maksuilla (85 prosenttia). Korvamerkittyjä veroluontoisia maksuja ei kerätä.

Tietopalvelussa Ajoneuvohallintokeskus hinnoittelee liiketaloudellisin perustein tietojen jälleenmyyjille luovutettavat tiedot. Ne puolestaan hinnoittelevat itse palvelunsa. Viranomaisille (suurin käyttäjä on poliisi) ja viranomaistoimintaa tekeville palvelutuottajille Ajoneuvohallintokeskus tarjoaa palvelun omakustannushintaan.

Viranomaispalvelujen asiakasmaksut tulevat Ajoneuvohallintokeskukselle, joka maksaa palvelukorvausta sopimuskumppanille. Viranomaispalveluja muutetaan asteittain sähköisiksi, jolloin Ajoneuvohallintokeskus tulee päättämään asiakashinnoittelusta ja maksaa sopimuskumppaneille palvelukorvausta.

## **5. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

### **5.1. Virastouudistuksen tavoitteet**

Liikennehallinnon nykyiselle virastorakenteelle on ominaista virastojen voimakas, tehtävän mukainen suuntautuminen ”oman” liikennemuodon infrastruktuuriin, liikenteen sujuvuuden ja turvallisuuden korostamiseen. Mikään virastoista ei yksin kanna vastuuta koko liikennejärjestelmän palvelukyvyistä, turvallisuudesta eikä ympäristöhaitoista. Yhtenä ongelmana on koettu myös eräiden turvallisuusvirastojen pieni koko ja siitä johtuva haavoittuvuus.

Liikennehallinnon virastojen yhdistämisestä on tehty lukuisia selvityksiä vuodesta 2002 alkaen (ks. jäljempänä 7.2. kohta). Kaikissa selvityksissä on päädytty siihen, että nykyisten väylävirastojen yhdistämisestä suuremmaksi ja vaikuttavammaksi maa- ja vesiliikennemuodot kattavaksi väylävirastoksi samoin kuin nykyisten turvallisuusvirastojen yhdistämisestä kaikki liikennemuodot kattavaksi turvallisuusvirastoksi on saavutettavissa merkittäviä hyötyjä verrattuna nykyiseen tilanteeseen. Tärkeimpinä hyötyinä nähdään liikennejärjestelmäajattelun vahvistumisen ja virastojen samankaltaisten toimintojen parhaiden käytäntöjen hyödyntämisen kautta saatava vaikuttavuuden, toiminnan laadun, tehokkuuden ja tuottavuuden parantuminen.

Nyt vireillä olevan virastouudistuksen tavoitteita ovat:

- kokonaisvaltainen liikennepolitiikan valmistelu ja toteutus terästyy,
- hallinnon tuottavuus kohenee,
- toiminnan tehokkuus ja vaikuttavuus paranevat resurssien tehokkaammalla käytöllä,
- toimintojen parempi koordinointi tuo synergiaetuja ja säästöjä,
- kansallinen ja alueellinen liikennejärjestelmänäkökulma vahvistuu olennaisesti,
- asiakkaiden koko matka- ja kuljetusketjun tarpeet otetaan huomioon,
- liikenteen turvallisuus- ja ympäristökysymyksiä hoidetaan kokonaisvaltaisemmin.

## 5.2. Toteuttamisvaihtoehdot

### 5.2.1. Väylävirasto

Selvityksessä nollavaihtoehtona suunnitellulle virastouudistukselle on nykyisen virastorakenteen säilyttäminen.

Nykyisen virastorakenteen säilyttäminen merkitsisi luonnollisesti niiden hyötyjen menettämistä, joita on arvioitu virastouudistuksen vaikutustarkasteluja koskevassa kohdassa 6. Uudistuksen hyödyt perustuvat tehtäväalueisiin, joissa jo nykyään tehdään yhteistyötä tai joissa olisi suuri käyttämätön hyötypotentiaali. Näiden tehtäväalueiden hoitaminen tehostuisi huomattavasti väyläviraston perustamisen ansiosta. Tällaisia ns. poikkileikkaavia toimintoja tunnistettiin uudistusta valmistelleissa työpajoissa seuraavasti:

#### Poikkileikkaavat toiminnot, joissa yhteistyötä

##### **Yhteistyö käynnissä, ++**

- Maa- ja vesirakentaminen: tunnelit, sillat ja geotekniikka
- Logististen järjestelmien suunnittelu (hankekohtaisesti)
- Projektitoiminta isoissa investoinneissa
- Liikennejärjestelmäsuunnittelu
- Turvallisuus: riskienhallinta ja työturvallisuus (hankekohtainen)
- Varautuminen
- T&K, normit
- Alan osaaminen, koulutus
- Asiakkuudenhallinta
- Ympäristöasiantuntemus esim. meluasiat, päästöt

Prosessipohjaisia toimintoja, joilla määritellyllä alueella

- virastonlaajuinen koordinaatio-, kehittämis- ja ohjausvastuu
- seuranta- ja arviointivastuu.
- ei merkittävästi määrällisiä henkilöresursseja

##### **Voimakas yhteistyöpotentiaali, (+)**

- Kiinteistöt ja maanhankinta
- Laatu
- Palvelut ja markkinat (asiantuntijapalvelut, suunnittelu, kunnossapito, investoinnit)

##### **ELY:n ohjaus**

- Yhteiset menettelytavat (suunnittelu, hankinta)
- Keskitetyt toiminnot (esim. asiakaspalvelut)
- Tiestö- ja liikennetietopalvelut (tietojen hankinta, rekisteröinti, järjestelmät, tietopalvelut)
- Suuret investoinnit

16.12.2008

Kullekin poikkileikkaavalle toiminnolle tulisi prosessivastaava, joka olisi tavallisimmin liikennejärjestelmäyksiköstä mutta myös substanssiyksiköistä tai yhteiset palvelut -yksiköstä. Prosessivastaava keräisi avukseen eri organisaatioyksiköistä tarvittavat asiantuntijat. On

luonnollista, että tämänkaltainen toiminta olisi käytännössä vaikeaa ja osin mahdotonta erillisten virastojen kesken.

Selvitystyössä ei ole arvioitu mahdollisuutta yhdistää väylävirastoon myös Finavian toiminnot. Tällainen selvitys ei sisältynyt toimeksiantoon. Finavian yhtiöittämistä tutkitaan liikelaitos selvityksen yhteydessä. Ilmeisesti katsottiin, ettei hyvin toimivan liikelaitoksen muuttamista osaksi virastoa ole syytä tässä tilanteessa edes tutkia. Lisäksi ilmailun markkinaosuus on merkittävä vain kansainvälisessä henkilöliikenteessä (ks. 2.2. kohta). Ilmailun jättäminen perustettavan väyläviraston ulkopuolelle ei täten merkittävästi haittaa yhtenäisen liikennejärjestelmän kehittämistä. Koko liikennejärjestelmän kehittäminen edellyttää kuitenkin Finavian ja väyläviraston yhteistyötä.

### 5.2.2. Liikenteen turvallisuusvirasto

Virastojen nykyisissä tehtävissä eniten yhteisiä piirteitä on merenkulun ja ilmailun turvallisuusasioiden hoidossa. Merenkulku ja ilmailu ovat molemmat globaaleja liikennemuotoja ja niiden periaatteet pohjautuvat YK-elinten IMO:n ja ICAO:n puitteissa valmisteltuihin sopimuksiin, sääntöihin, normeihin ja suosituksiin. Toimintaperiaatteiltaan verrattain lähellä merenkulkua ja ilmailua on rautatieliikenne. Sen kansainvälisten säännösten pohja on eurooppalainen ja osittain Euraasian kattava alue (OTIF ja UIC).

Kaikille mainituille liikennemuodoille on ominaista, että EU on ottanut kansainvälisissä elimissä valmistellut sopimukset ja säännöt omien direktiiviensä ja asetustensa pohjaksi ja muuntanut ne asteittain jäsenvaltioita sitovaksi lainsäädännöksi. Niitä on samalla jossain määrin muutettu vastaamaan komission, neuvoston ja EU-parlamentin vaatimuksia.

Näille kolmelle liikennemuodolle on myös ominaista toimijoiden rajallinen määrä:

- merenkulku: n. 3500 katsastettavaa alusta ja n. 11 000 merenkulkijaa,
- ilmailu: 27 lentoasemaa ja 56 muuta lentopaikkaa, n. 1500 ilma-alusta, n. 2700 turvatarkastajaa ja n. 8000 lupakirjaa,
- rautatiet: yksi operaattori, n. 14 000 veturia ja vaunua, kerrallaan noin 1000 Venäjältä tullutta vaunua; veturinkuljettajien määrä ei vielä ole tiedossa, koska rekisteröintivelvoite tulee voimaan vasta 2010.

Ominaista on lisäksi etenkin kaupallisten toimijoiden (varustamot, lentoyhtiöt, rautatieoperaattori) ammattitaitoisuus ja laajasti omaksuttu sisäinen turvallisuuskulttuuri.

Tieliikenne poikkeaa muista liikennemuodoista. Se on kansalaisten arjen liikkumismuoto, johon jokaisella on pääsy jalankulkijana, pyöräilijänä taikka moottoriajoneuvon kuljettajana tai matkustajana. Toimijoiden määrät ovat eri kertaluokkaa kuin muissa liikennemuodoissa: 2–3 matkaa päivässä/henkilö, n. 4,5 miljoonaa ajoneuvoa, n. 3,5 miljoonaa ajokorttia jne. Myös tieliikenteen turvallisuusasioita hoitava Ajoneuvohallintokeskus poikkeaa muista turvallisuusvirastoista siten, että pääosa sen henkilöstöstä hoitaa ja käsittelee ajoneuvoliikenteen re-

kistereitä ja vain vähäisempi osa hoitaa muiden virastojen tehtäviin verrattavia turvallisuus-tehtäviä.

Kaikissa väylävirastoa koskevissa suunnitelmissa on lähdetty sitä, ettei Ilmailulaitos Finaviaa liitettäisi suunniteltuun väylävirastoon. Jos Ilmailuhallinto sulautetaan osaksi liikenteen turvallisuusvirastoa, sen ilmailua koskeva valvontafunktio ei kohdistuisi väylävirastoon vaan edelleen ilmailun infrastruktuurista ja lennonvarmistuksesta vastaavaan Finaviaan. Ilmailun valvonta poikkeaa tässä suhteessa muista turvallisuusvirastoista.

Mahdollisina yhdistämismalleina voitaisiin siten harkita:

- yhdistetty vesiliikenne- ja rautatieturvallisuusvirasto sekä erilliset Ilmailuhallinto ja Ajoneuvohallintokeskus,
- yhdistetty vesiliikenne-, ilmailu- ja rautatieturvallisuusvirasto sekä erillinen Ajoneuvohallintokeskus, tai
- kaikki liikennemuodot kattava turvallisuusvirasto.

Ilmailuhallinnon toimialasta on löydettävissä lukuisia yhteneväisyyksiä ja synergiamahdollisuuksia muiden liikennemuotojen, ennen kaikkea vesiliikenteen ja rautateiden kanssa. Jos turvallisuusvirastoja yhdistetään, on vaikea nähdä syytä Ilmailuhallinnon jättämiseen itsenäiseksi.

*Selvitysmiehet katsovat siten, että Ilmailuhallinto on yhdistettävä liikenteen turvallisuusvirastoon. On kuitenkin ilmeistä, ettei Ilmailuhallinnon toimintoja tule missään tapauksessa siirtää pois Vantaalta, jossa yli 90 prosenttia sen valvottavista ja yhteistyökumppaneista toimii.*

Ajoneuvohallintokeskuksen rekisteritoimialasta ei ole löydettävissä synergiaa muiden liikennemuotojen rekistereihin. Ajoneuvoliikenteen tietojärjestelmän koko ja kattavuus, käyttäjäkunta ja käytön luonne ovat kokonaan erilaisia kuin muiden liikennemuotojen rekisterit. Jos Ajoneuvohallintokeskusta pidetään liian suuressa määrin erilaisena verrattuna muihin liikenteen turvallisuusvirastoihin, on harkittava sen jättämistä yhdistämisen ulkopuolelle. Toinen mahdollisuus voisi olla erillisen rekisteriviraston perustaminen ja Ajoneuvohallintokeskuksen turvallisuustoimintojen yhdistäminen liikenteen turvallisuusvirastoon.

Muissa maissa esiintyy sekä erillisiä ajoneuvorekisteriviranomaisia että rekisterin pitämistä tieliikenteen turvallisuudesta vastaavan viraston yhteydessä. Erillinen rekisteriviranomainen on ominainen lähinnä suuremmille maille.



*Selvitysmiehet katsovat kuitenkin, että Ajoneuvohallintokeskus rekisteritoimintoineen tulee yhdistää kokonaisuudessaan liikenteen turvallisuusvirastoon. Perusteina tälle kannalle on, että Ajoneuvohallintokeskuksen työ, ajoneuvoliikenteen tietojärjestelmän pitäminen mukaan lukien, on osa liikenneturvallisuustyön kokonaisuutta. Lukuisista eroista huolimatta tieliikenteen turvallisuustyössä sekä siihen liittyvissä tehtävissä ja prosesseissa on lukuisia yhteneväisyyksiä muiden liikennemuotojen turvallisuustyön kanssa.*

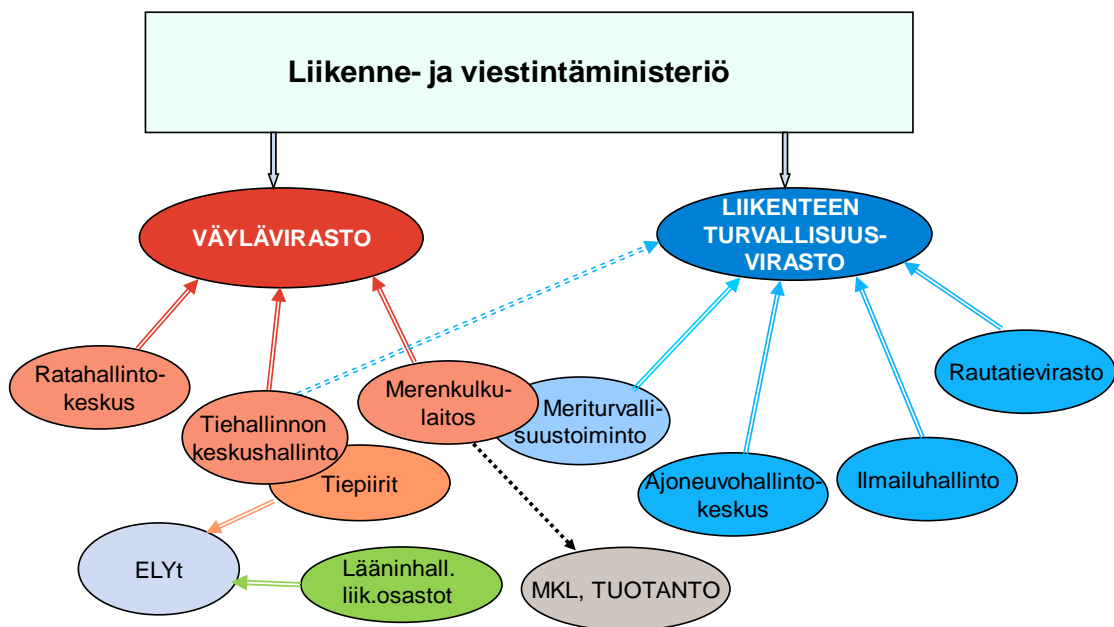
### 5.3.Keskeiset ehdotukset

#### 5.3.1. Perustettavat virastot

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan kuusi väylä- ja turvallisuusvirastoa ehdotetaan yhdistettäväksi siten, että muodostuu kaksi suurempaa yksikköä: väylävirasto ja liikenteen turvallisuusvirasto.

Ministeriön ja virastojen työnjaon yleisperiaatteena on, että

1. ministeriö keskittyy strategiseen suunnitteluun ja ohjaukseen,
2. virastot keskittyvät operatiivisiin tehtäviin.



### **5.3.2. Uusien virastojen organisoinnin ja ohjauksen linjaukset**

#### *Liikenne- ja viestintäministeriön ohjaus*

Yhdistettäessä nykyiset kuusi liikenteen virastoa kahdeksi suuremmaksi virastoksi ministeriön ohjaus voidaan nostaa strategisemmalle tasolle kuin nykyisin, koska molemmat uudet virastot edustavat kaikkia liikennemuotoja (pl. lentoliikenteen infrastruktuuri ja lennonvarmistus, joka ei ole väylävirastossa). Strategisen ohjauksen vahvistaminen edellyttää siihen käytettävän panostuksen lisäämistä ministeriössä. Lisäksi on ilmeistä, että ministeriön on panostettava strategisen tason ohjaukseen aikaisempaa enemmän myös siitä syystä, että molemmat uudet virastot ovat suuria ja siten vaikutusvaltaisia.

#### *Yhteisiä linjauksia väylävirastolle ja liikenteen turvallisuusvirastolle*

Uusien virastojen muodostamisen tavoitteena on lisäarvon saaminen asiakkaille, yhtäältä väylä- ja toisaalta turvallisuusvirastojen toiminnassa olevien synergisten piirteiden hyödyntäminen, toiminnan vaikuttavuuden ja tuottavuuden parantaminen sekä liikennejärjestelmän turvallisuuden kokonaisvaltainen hallinta. Virastojen organisoinnin on tuettava toiminta-ajatusta ja edistettävä päätehtävien suorittamista.

Ehdoton vaatimus virastojen organisaatorakenteille on nykyisissä virastoissa olevan erityisasiantuntemuksen säilyminen muutostilanteessa.

### **5.3.3. Uudistuksen henkilöstöperiaatteet**

#### *Lähtökohdat*

Virastouudistuksessa yhdistetään eri liikennemuotojen parhaat perinteet, käytännöt ja osaaminen. Asiakkuus-, liikennejärjestelmä-, hankinta-, turvallisuus-, ympäristö- jne. tehtäviä hoidetaan aikaisempaa kokonaisvaltaisemmin. Tämä tuo mahdollisuuksia uusiin ja aivan uudenlaisiin tehtäviin ja osaamisen laajentamiseen.

Samalla on mahdollista tehostaa toimintaa eli saada aikaan enemmän samoilla resursseilla, jos myös prosesseja tarkastellaan uudestaan.

Henkilöstöperiaatteiden tavoitteena on varmistaa, että uusissa virastoissa on edelleen osaava, motivoitunut henkilöstö ja virastojen henkilöstöjohtaminen on linjakasta ja luotettavaa.

Liikennehallinnon virastouudistuksen yhteydessä noudatetaan hyvää henkilöstöpolitiikkaa ja johtamista valtion yhteistoimintalain (651/1988) ja -sopimuksen mukaisesti. Henkilöstön tiedonsaannista ja vaikutusmahdollisuuksista huolehditaan uudistusta toteutettaessa.

Henkilöstöpolitiikkaa valtionhallinnon muutoksissa koskevat valtioneuvoston 23.3.2006 tekemä periaatepäätös valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteissa soveltamisohjeineen (VM 9/01/2006) sekä valtiovarainministeriön päätös 6.11.2007 koskien muutoksen johtamista ja muutosturvaa valtionhallinnossa (VM 10/2007). Keskusta-

solla on lisäksi sovittu sopimuskaudelle 1.10.2007 – 31.1.2010 palkkauksesta ja palkkatason säilymisestä eräissä siirtymätilanteissa (allekirjoituspöytäkirja, 13 §).

#### *Johtamisen roolit ja vastuut muutoksessa*

Ministeriö ja virastojen johto turvaavat ohjauksellaan virastojen häiriöttömän toiminnan, asioiden käsittelyn ja päätöksenteon uudistuksen valmistelun aikana.

Virastojen johto vastaa muutosprosessin eteenpäin viemisestä omassa organisaatiossaan. Se vastaa toiminnastaan ministeriölle ja poliittiselle johdolle sekä toimii sen edustajana henkilöstön päin. Jokainen johtaja vastaa yksikössään muutoksen toteuttamisesta.

Muutosprosessi etenee sitä paremmin, mitä enemmän henkilöstö tietää hankkeesta ja voi olla mukana sen suunnittelun ja toteutuksen kaikissa vaiheissa. Johdon esimerkki on vahvimpia keinoja muutoksen läpiviemisessä. Muutostilanteiden suuri johtamishaaste on päivittäisjohtaminen.

Henkilöstöllä on oikeus ja velvollisuus edistää uudistusprosessia ja vaikuttaa prosessiin ja lopputulokseen oman tehtävänsä ja asiantuntemuksensa ja esimiesten kautta sekä edustuksellisesti. Aito keskustelu edellyttää avoimuutta ja aktiivisuutta niin johdolta kuin myös henkilöstöltä.

#### *Henkilöstön asema*

Kaikkia uudistuksessa mukana olevien viranomaisten henkilöstöä koskevat yhtenevät periaatteet ja menettelytavat. Kaikkia kohdellaan hankkeessa tasapuolisesti ja yhdenvertaisesti.

Tiehallinnon, Ratahallintokeskuksen, Merenkululaitoksen, Ajoneuvohallintokeskuksen, Rautatieviraston ja Ilmailuhallinnon (virka- ja työsopimussuhteinen) henkilöstö sekä vastaavat virat siirtyvät nykyisin ehdoin ja eduin valtioneuvoston periaatepäätöksen (VM 9/01/2006) mukaisesti asianomaiseen uuteen virastoon. Määräaikaisia tehtäviä hoitava henkilöstö siirtyy asianomaisen viraston palvelukseen määräaikaisen palvelussuhteen keston ajaksi. Virkojen siirtymiseen ei tarvita virkamiehen suostumusta, ellei virka siirry työssäkäyntialueelta toiselle.

Uudistuksen yhteydessä muutoksen johtaminen ja muutosturva toteutetaan ja nykyisen henkilöstön asema järjestetään ja palvelussuhteen pysyvyys turvataan siten kuin 6.11.2007 annetussa valtiovarainministeriön päätöksessä ja valtioneuvoston 23.3.2006 antamassa periaatepäätöksessä todetaan (VM 9/01/2006). Henkilöstön asema tullaan määrittämään tarkemmin virastojen hallintolakien siirtymäsäännöksissä.

#### *Yhteistoiminta ja osallistumismahdollisuudet*

Virastouudistuksessa noudatetaan yhteistoimintalain mukaista menettelyä kaikissa valmistelun vaiheissa. Muutosprosessin aikana asioista neuvotellaan virastokohtaisten yhteistoimintasopimusten mukaisesti sellaisessa vaiheessa, jossa asioihin vaikuttaminen voi aidosti tapah-

tua. Lisäksi henkilöstö otetaan mukaan yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa tehdyn keskitetyn sopimuksen mukaisesti perustettaviin yhteistoimintaelimiin ja muihin mahdollisesti perustettaviin valmisteleviin ryhmiin.

#### *Osaamisen kehittäminen*

Tulokset syntyvät osaavalla henkilöstöllä. Henkilöstön osaamista pystytään parhaiten hyödyntämään ja kehittämään, kun johtaminen, toimintamallit, resurssit ja järjestelmät on suunniteltu edistämään viraston ydintehtävien hoitamista ja oppimista. Suunnittelussa käytetään apuna tietoa onnistuneista ratkaisuista ja otetaan oppia vähemmän onnistuneista.

Osana virastojen toiminnan suunnittelua virastoille laaditaan henkilöstösuunnitelmat, joissa määritellään, minkälaista osaamista virastoilla tulee olla ja minkälainen henkilöstörakenne niissä tarvitaan. Lisäksi käynnistetään tarvittava perehdyttäminen ja tutustuminen uuteen virastoon.

Henkilöstölle tarjotaan muutosprosessin aikana tukea omien vaihtoehtojensa kartoittamiseen ja kehityssuunnitelmien laadintaan sekä täydennys-, jatko- ja uudelleenkouluttautumiseen.

#### *Työhyvinvointi*

Virastouudistus aiheuttaa suuria muutoksia nykyisissä virastoissa. Näin suuri muutos synnyttää henkilöstössä tunteita, ajatuksia ja odotuksia.

Johto antaa muutokselle kasvot ja vastaa muutosten toteuttamisesta ja työhyvinvoinnista. Työhyvinvoinnin asiantuntemuksen saaneet Kaiku-kehittäjät antavat asiantuntemustaan hyvästä muutosjohtamisesta ja tukevat esimiehiä käytännön toiminnassa.

Henkilöstön työhyvinvointia seurataan ja arvioidaan hankkeen aikana hyödyntäen esimerkiksi organisaatioiden henkilöstöbarometrikyselyjä.

Muutosprosessi on tietoa, tunnetta ja tekemistä. Näiden kaikkien osa-alueiden huomioiminen muutosprosessin aikana johtaa parhaaseen lopputulokseen.

*Näitä periaatteita valmisteltaessa on käytetty hyväksi ALKU-hankkeessa valmisteltuja henkilöstöpoliittisia periaatteita. Samoin on hyödynnetty Valtion työmarkkinalaitoksen tuottamia henkilöstövoimavarojen johtamisen periaatteita ja aineistoja ([http://www.vm.fi/vm/fu/12-Valtio\\_tyonantajana/15-Henkilostovoimavarojen\\_johtaminen/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/fu/12-Valtio_tyonantajana/15-Henkilostovoimavarojen_johtaminen/index.jsp)) sekä Valtiokonttorin Kaiku-hyvinvointihankkeen ([www.kaiku-hyvinvointipalvelut.fi](http://www.kaiku-hyvinvointipalvelut.fi)) ja Työterveyslaitoksen Duunitalkoot ([www.ttl.fi/duunitalkoot](http://www.ttl.fi/duunitalkoot)) materiaalia.*

*Edellä mainittuja materiaaleja hyödynnetään hankkeen valmisteluprosessin aikana.*

#### 5.3.4. Väylävirasto

**Perustetaan** 1.1.2010 maa- ja vesiliikennemuodot kattava noin 690 henkilötyövuoden väylävirasto, johon yhdistetään:

- Merenkululaitoksesta kaikki sellaiset tehtävät, joita ei eriytetä sisäisestä tuotannosta vastaavaan yhtiöön taikka siirretä liikenteen turvallisuusvirastoon tai ELYihin,
- Ratahallintokeskus,
- Tiehallinnon keskushallinnon toiminnot lukuun ottamatta turvallisuusvirastoon siirrettäviä toimintoja,
- liikennejärjestelmätason operatiivisia tehtäviä.

Toiminnallisista, taloudellisista ja henkilöstöön liittyvistä lähtökohdista viraston selkeästi paras sijoituspaikka on pääkaupunkiseutu.

Väylävirastojen henkilötyövuodet, toimintamenomäärärahat ja kokonaismäärärahat käyvät ilmi seuraavasta taulukosta. Taulukossa on kuvattu myös vuoden 2009 talousarvion mukaisen henkilötyövuosien jakautuminen nykyisiin virastoihin, kun otetaan huomioon tiepiirien siirtyminen ELYihin ja TALPON päättämä merenkulun tuotantoyhtiön perustaminen.

<b>LVM:n väylävirastot</b>	<b>Htv 2010</b>	<b>Toimintamenomäärärahat (talousarvioesitys 2010 M€, brutto)</b>
Tiehallinto	286 *)	38,2
Ratahallintokeskus	118	29,8
Merenkululaitos	290**)	25,6
<b>yhteensä</b>	<b>694</b>	<b>93,5</b>

\*) tiepiireissä 582 htv vuonna 2009; henkilöt siirtyvät ELYyn vuonna 2010

\*\*) sisäinen tuotanto 298 htv eriytetään valtionyhtiöön vuonna 2010; meriturvallisuustoiminto 87 htv, luotsauksen viranomaisyksikkö 8 htv ja alusrekisterin pitäminen 3 htv sekä näihin liittyvät tukitoiminnot 35 htv eriytetään turvallisuusvirastoon

Toimintamenomäärärahan lisäksi perusväylänpidon määrärahakehys olisi noin 891 miljoonaa euroa, kehittämishankkeiden noin 650 miljoonaa euroa ja maanhankinnan noin 21 miljoonaa euroa.

*Liikenne- ja viestintäministeriössä hoidetaan eräitä operatiivisia liikennejärjestelmätason tehtäviä. Virastojen ja ministeriön tulee käydä asiantuntijatason vuoropuhelua ministeriön ja virastojen tarkoituksenmukaisesta työnjaosta ja operatiivisten tehtävien mahdollisen siirron ajankohdasta. Tällaiset tehtävien siirrot tapahtuisivat sen jälkeen, kun virastot ovat järjestäytyneet ja ratkaisseet mm. sisäiseen integraatioon, palkkajärjestelmiin, toiminnan rahoitukseen, osaamisen vahvistamiseen, rekisteritoimintojen yhdentämiseen ja mahdolliseen alueellistamiseen liittyvät kysymykset.*

*Selvitysmiehet katsovat, että väyläviraston toimialalla tällaisia tutkittavia tehtäviä voisivat olla:*

- julkisen liikenteen kehittäminen,*
- lento- ja junaliikenteen ostaminen,*
- osallistuminen suurten kaupunkiseutujen liikennejärjestelmäsuunnitelmien laatimiseen,*
- liikennejärjestelmien laatimisohjeiden kehittäminen,*
- liikennejärjestelmäosaamiseen liittyvän koulutuksen järjestäminen*
- maa- ja vesirakennusalan kehittäminen ja markkinoiden seuranta,*

**Lakkautetaan** 31.12.2009 Merenkulkulaitos, Ratahallintokeskus ja Tiehallinto.

#### ***Väyläviraston organisoinnin ja ohjauksen linjaukset***

Väyläviraston tavoitteet parhaiten toteuttavaksi on katsottu organisaatiomalli, jossa niin liikennejärjestelmätason suunnittelu pitkällä (PTS) ja keskipitkällä tähtäyksellä (TTS) kuin valtion talousarvion (TAE) valmistelukin on yhdessä suoraan pääjohtajan alaisuudessa olevassa osastossa. Eri aikajänteiden suunnitelmat tehdään tiiviissä yhteistyössä tie-, rata- ja vesitieosastojen kanssa. Liikennejärjestelmätason tehtäviä olisivat myös joukkoliikenteen edistäminen ja liikenteenohjaukseen liittyvät kysymykset.

Kuvatussa organisaatiomallissa **liikennejärjestelmäosasto** tulee resursoida niin, että se kykenee ennakoimaan toimintaympäristön muutoksia ja asiakkaiden tarpeita, analysoimaan eri väylien kuntokehitystä eri yksiköiden tuottaman tiedon pohjalta ja muodostamaan perusteltu- ja linjauksia liikennejärjestelmän ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi sekä vastaamaan talouden ja toiminnan suunnittelusta.

**Tie-, rata- ja vesitieosastot** vastaisivat liikennemuotonsa hankesuunnittelusta, rakentamisesta, kunnossapidosta ja liikenteenhallinnasta. Osastojen keskinäinen yhteistyö on hyvin tiivistä, sillä hankekokonaisuudet muodostuvat eri liikennemuodoista: esim. rautatieliikenteen kehittämishankkeeseen liittyy tiejärjestelyjä ja liikenteenhallinnan yhteistyötä. Tarkoitus onkin, että kuhunkin hankkeeseen voidaan joustavasti muodostaa projektiorganisaatio, joka lakkaa olemasta hankkeen päätyttyä.

Liikennemuotokohtainen organisointi hankesuunnittelussa, rakentamisessa, kunnossapidossa ja liikenteenhallinnassa turvaa nykyisissä virastoissa olevan erityisasiantuntemuksen säilymisen uudessa virastossa.

Viraston **tukipalvelut** koottaisiin kaikille toiminnoille yhteen organisaatioryhmään. Lisäksi tie-, rata- ja vesitieosastojen yhteisiä menettelyjä, joita kehitettäisiin kaikissa liikennemuoto-kohtaisissa yksiköissä, olisivat:

- hankintamenettelyt,
- tutkimus ja kehittäminen,
- asiakkuuden hallinta,
- markkinoiden seuranta ja kehittäminen,
- tiedonhallinta.

Kaikissa nykyisissä väylävirastoissa on **johtokunta**, jossa ovat mukana valtionhallinnon lisäksi virastojen merkittävimpien sidosryhmien edustajat. Viraston pääjohtaja ei ole johtokunnan jäsen vaan toimii esittelijän ominaisuudessa.

Johtokuntien toiminnasta saatu kokemus on osoittanut, että ministeriön ja johtokunnan ohjausroolit ovat epäselvät erityisesti tulosohjauksessa. Tämän johdosta ja etenkin, kun otetaan huomioon tarve ministeriön strategisen ohjauksen tiukentamiseen, ehdotetaan, ettei väylävirastoon aseteta johtokuntaa. Jatkuvan sidosryhmäkontaktin säilymiseksi väylävirastossa voisi kuitenkin olla neuvottelukunta, jossa olisi kaikkien liikennemuotojen tärkeimpien sidosryhmien ja henkilöstön edustus. Hankkeen aikana kuulluista väyläviraston sidosryhmien edustajista ne, jotka ottivat asian esille, olivat samalla kannalla.

Väylävirasto ohjaa ELY:n liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueetta. ELY välittää väylävirastolle tiedon toiminta-alueensa liikennejärjestelmän tilasta ja toimivuudesta ja osallistuu tieliikenteen turvallisuustyöhön. Väylävirasto tarjoaa ELY:lle alueellisten liikennejärjestelmäsuunnitelmien laatimiseen tarvittavaa rautatieliikenteen ja merenkulun asiantuntemusta niissä olevan tieliikenneasiantuntemuksen lisäksi.

#### ***Väyläviraston toiminnan rahoitus***

Väyläviraston toiminta ja väylätuotanto rahoitetaan kuten aikaisemminkin valtion talousarvion kautta. Perusväylänpidon määrärahojen mitoituksessa otetaan myös jatkossa huomioon:

- merenkulun väylämaksu, jolla katetaan rannikon kauppamerenkulussa käytettävien julkisten kulkuväylien ja vesiliikenteelle tarpeellisten turvalaitteiden rakentamisesta, ylläpidosta ja hoidosta, alusliikennepalvelusta sekä jäänmurtajien avustustoiminnasta valtiolle aiheutuvat kustannukset,
- ratamaksu ja ratavero, sekä
- muut perusväylänpitoon kohdistuvat pienemmät tuloerät.

Väyläverkon kehittämisinvestoinnit rahoitetaan valtion talousarvion kautta. Eduskunta päättää hankkeiden käynnistämisestä. Tavoitteena on pitkäjänteinen investointiohjelma, jossa rakentamisen volyymi pysyy tasaisena.

### **5.3.5. Liikenteen turvallisuusvirasto**

**Perustetaan** 1.1.2010 kaikki liikennemuodot kattava 540 htv:n liikenteen turvallisuusvirasto, johon yhdistetään:

- Merenkululaitoksen meriturvallisuustoiminto, alusliikenteen ohjauksen ja luotsauksen viranomaistehtävät sekä alusrekisterin pitäminen,
- Ilmailuhallinto,
- Rautatievirasto,
- Tiehallinnon toiminnot, jotka liittyvät liikenneturvallisuutta koskevaan norminantoon sekä tienpidon turvallisuussäännösten valvontaan,
- Ajoneuvohallintokeskus,
- liikennejärjestelmätason operatiivisia tehtäviä.

Toiminnallisista, taloudellisista ja henkilöstöön liittyvistä lähtökohdista viraston selkeästi paras sijoituspaikka on pääkaupunkiseutu.

Liikenteen turvallisuusvirastojen henkilötyövuodet ja toimintamenoäärärahat käyvät ilmi seuraavasta taulukosta.

<b>LVM:n turvallisuusvirastot</b>	<b>Htv 2010</b>	<b>Toimintamenoäärä- raha (talousarvioesitys 2010, M€ brutto)</b>
Ilmailuhallinto	130	11,8
Rautatievirasto	41	4,6
Ajoneuvohallintokeskus	234	89,4
Merenkululaitoksen meriturvallisuustoiminto, luotsauksen viranomaistehtävät ja alusrekisterin pitäminen	133	11,5
Tiehallinnosta siirtyvät viranomaistehtävät	2	0,2
<b>yhteensä</b>	<b>540</b>	<b>117,5</b>

Mainittuja Tiehallinnosta turvallisuusvirastoon siirtyviä viranomaistehtäviä olisivat:

- Tiehallinnon suunnitteluohjeiden tarkastaminen turvallisuusnäkökohdista ja niiden noudattamisen valvonta,
- toimiminen tunneleitten turvallisuudesta vastaavana hallintoviranomaisena (EU:n TEN-tieverkon turvallisuutta koskevan direktiivin 2004/54/EY vaatimus),
- toimiminen TEN-tieverkon turvallisuusedirektiivin 2008/96/EY osalta vastaavassa tehtävässä kuin tunnelidirektiivin kohdalla.



*Edellä 5.3.4. kohdan mukaisesti tapahtuvan vuoropuhelun ja tulevaisuudessa mahdollisesti siirrettävien operatiivisten tehtävien tutkimuksen tulisi liikenteen turvallisuusviraston toimialalla kohdistua seuraaviin tehtäviin:*

- liikenteen turvallisuuteen ja liikenteen aiheuttamien ympäristöhaittojen torjuntaan liittyvä tutkimus ja kehitys (kaikissa liikennemuodoissa, turvallisuustutkimus kuitenkin painottuen tieliikenteeseen ja ympäristötutkimus tie-, ilma- ja vesiliikenteeseen),
- ”älykkään liikenteen” sovellukset, jotka liittyvät kulkuvälineisiin,
- ajoneuvotekninen ja vaarallisten aineiden kuljetukseen liittyvä lainsäädäntö ainakin siltä osin kuin se on teknistä, koskee suppeaa ja asiantuntevaa soveltajapiiriä sekä perustuu suoraan EU-lainsäädäntöön (vastaavanlainen sääntelytehtävä ja -valtuudet on jo nykyisin vaarallisten aineiden kuljetusten osalta Merenkululaitoksella ja Ilmailuhallinnolla; näillä virastoilla ja Rautatievirastolla on myös valtuudet antaa määräyksiä ja normeja vesiliikenteen aluksista, ilma-aluksista ja rautateiden liikkuvasta kalustosta ),
- osallistuminen sellaiseen kansainväliseen yhteistyöhön, jossa kehitetään edellisessä kohdassa tarkoitettuja normeja.

**Lakkautetaan** 31.12.2009 Ilmailuhallinto, Rautatievirasto ja Ajoneuvohallintokeskus.

#### ***Liikenteen turvallisuusviraston organisoinnin ja ohjauksen linjaukset***

Tavoitteet parhaiten toteuttavaksi organisaatiomalliksi on katsottu liikennemuotokohtainen perusratkaisu. Virastossa olisi oltava selkeät osastot tai vastaavat yksiköt **ilmailun, merenkulun, rautatieliikenteen ja tieliikenteen** asioita varten. Ajoneuvohallintokeskuksen rekisteritoiminnon laajuuden ja liikenteen tietopalvelun muusta viraston toiminnasta poikkeavan luonteen johdosta olisi harkittava myös **rekisteritoimintojen erottamista omaksi toiminnokseen/yksikökseen**.

**Tukipalvelut** järjestettäisiin kokonaisuutena ja koottaisiin yhteen yksikköön.

Sellaisia yhteisiä menettelyjä, joita kehitettäisiin kaikissa liikennemuotokohtaisissa yksiköissä liikennemuotokohtaisten yksiköiden ja nykyisten turvallisuusvirastojen parhaiden käytäntöjen hyödyntämiseksi, voisivat olla:

- strateginen suunnittelu,
- laatu, riskien hallinta, kehittäminen ja sisäiset auditoinnit,
- asiakkuuden hallinta,
- normien valmistelu,
- lupahallinto,
- tutkimus ja kehittäminen,
- tilastointi, analyysit ym. yhteinen tietopohja.

**Horisontaalisina kehittämisalueina** voisivat olla myös viraston päätehtävät eli turvallisuus ja ympäristöhaittojen vähentäminen.

Nykyisistä turvallisuusvirastoista vain Ajoneuvohallintokeskuksessa on **johtokunta**. Saatu kokemus on myös tämän johtokunnan osalta osoittanut, että ministeriön ja johtokunnan ohjausroolit ovat epäselvät erityisesti tulosohtauksessa. Kun otetaan huomioon lisäksi tarve ministeriön strategisen ohjauksen tiukentamiseen, ehdotetaan, ettei myöskään liikenteen turvallisuusvirastoon nimitetä johtokuntaa. Pääosa hankkeen aikana kuulluista turvallisuusviraston sidosryhmien edustajista oli samalla kannalla. Lisäperusteluna tälle ehdotukselle on, että viraston sidosryhmistä valtaosa on viraston valvonnan kohteina eikä johtokuntaan ole täten helposti löydettävissä riippumattomia asiakkaiden edustajia.

Sidosryhmärajaamisen ylläpitämistä varten olisi viraston kuitenkin syytä asettaa pysyvä neuvottelukunta tai mahdollisesti useita sellaisia eri liikennemuotojen asiakkaille. Neuvottelukunnassa tai -kunnissa tulisi olla henkilöstön edustus.

### ***Turvallisuusviraston toiminnan rahoitus***

Turvallisuusviraston rahoitus on tarkoitus alkuvaiheessa järjestää samalle pohjalle kuin nykyisten virastojen rahoitus. Mahdolliset rahoitusmuotojen yhtenäistämiset selvitetään myöhemmin erikseen. Selvityksessä otetaan huomioon muun muassa EU:n lainsäädännön määräykset liikenteeltä kerättyjen varojen käyttämisestä saman liikennemuodon kustannusten kattamiseen.

Nykyisten turvallisuusvirastojen toiminnan rahoitusperiaatteet poikkeavat toisistaan. Ajoneuvohallintokeskus rahoittaa toimintansa pääasiassa asiakkailta saamallaan maksutuloilla. Vero- tustehtävän hoitamiseen osoitetaan rahoitus valtion talousarvion kautta. Ilmailuhallinnon toiminnasta pääosa rahoitetaan veroluonteisella lentoliikenteen valvontamaksulla ja loppuosa maksutuloilla ja talousarviossa osoitetulla määrärahalla. Rautatieviraston toiminta rahoitetaan pääosin budjettivaroin. Merenkululaitoksen meriturvallisuustoiminnon rahoitus muodostuu talousarvion kautta saatavasta budjettirahoituksesta ja maksutuloista.

## **6. Esityksen vaikutukset**

### **6.1. Yleistä virastouudistuksen vaikutuksista**

Esityksen vaikutuksia arvioitaessa on noudatettu valtiovarainministeriön säädösehdoitusten vaikutusten arviointia koskevia ohjeita (oikeusministeriön julkaisu 2007:6).

Esityksen vaikutuksia ei ole yleensä voitu tiedon puutteen vuoksi arvioida määrällisesti ja täsmällisesti. Sen vuoksi jäljempänä esitettävä arviointi on suurimmalta osien vaikutusten suunnan, kohdentuman ja suuruusluokkien sekä erilaisten vaikutusketjujen arviointia liikenejärjestelmän laadullisten parannusten ansiosta. Muissakaan maissa ei ole pystytty osoittamaan tarkkoja määrällisiä vaikutuksia. Esimerkiksi Ruotsin turvallisuusvirastojen muodostamista koskevassa raportissa tämä on todettu.

Liikenne- ja viestintäministeriö on teettänyt alueellistamislainsäädännön edellyttämät sijoittamisselvitykset NetEffect Oy:llä. Selvitysten yhteenveto on esitetty liitteessä 4.

Virastojen perustamisen vaikutuksista voidaan yleisellä tasolla todeta seuraavaa:

- Taloudellisten vaikutusten kohdentuma on suuri. Kotitalouksien liikennemenot ja yritysten kuljetuskustannukset ovat yhteensä noin 16 miljardia euroa vuosittain. Jo yhden prosentin aleneminen näissä kustannuksissa merkitsisi noin 160 miljoonan euron säästöä vuosittain.
- Liikenneturvallisuuden alueella vaikutusten kohdentuma on noin 3 miljardin vuosittaiset onnettomuuskustannukset. Myös liikenteen ympäristöhaittojen kustannukset ovat suuret.
- Vaikutukset kohdistuvat samantarvoisesti eri ihmis- ja yritysryhmiin sekä maan eri alueisiin.
- Vaikutukset kohdistuvat välittömästi koko liikennesektorille ja sen kautta välillisesti kotitalouksiin, yrityksiin, maan eri alueille ja Suomen kansainväliseen kilpailukykyyn.
- Uudistuksen riskejä ja niiden hallitsemista on tarkasteltu erikseen kohdassa 6.8. Riskit ovat hyvällä suunnittelulla ja toteuttamisella vältettävissä tai vähintään minimoitavissa sillä tavoin, että ne eivät tee virastouudistusta perusteettomaksi.
- Osa vaikutuksista syntyy välittömästi uusien virastojen muodostamisen jälkeen, pääosa kahdessa – kolmessa vuodessa ja osa (esim. uusien IT-järjestelmien käyttöönoton kokonaisvaikutukset) vasta noin viiden vuoden jälkeen. Vaikutukset ovat pysyviä.
- Pääosa vaikutuksista syntyy käytännössä varmasti (esimerkiksi liikennejärjestelmän parempi kokonaishallinta ja sitä kautta matka- ja kuljetusketjujen parempi toimivuus, synergiaedut parhaiden käytäntöjen soveltamisesta ja tuottavuushyödyt).
- Valtion aluehallinnon uudistaminen, tuottavuusohjelman toteuttaminen sekä alueellistaminen toteutetaan osittain samanaikaisesti. Näiden suunnittelu virastouudistuksen kanssa koordinoiden ei aiheuta muutoksia vaikutuksiin lukuun ottamatta alueellistamishanketta, jonka vaikutukset selvitetään erikseen. Valtionhallinnon tuottavuustavoitteen saavuttaminen liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla olisi vaikeaa ilman organisaatiomuutoksia.

## **6.2. Taloudelliset vaikutukset**

### **6.2.1. Taloudellisten vaikutusten syntymekanismi**

Virastouudistuksen taloudellisia vaikutuksia on tarkasteltava kolmella tasolla:

- Vaikutukset valtion ylläpitämän liikennejärjestelmän tehokkuuteen: vaikutukset kotitalouksien liikennemenoihin ja yritysten kuljetuskustannuksiin sekä liikenneturvallisuuteen ja liikenteen ympäristövaikutuksiin.
- Vaikutukset virastojen rahoitusresurssien käytön tehokkuuteen.
- Vaikutukset valtion ns. tuottavuusohjelman henkilötöyvähennyksien saavutettavuuteen haittaamatta kahta ensiksi mainittua tasoa.

### 6.2.2. Vaikutukset valtion ylläpitämän liikennejärjestelmän tehokkuuteen

Liikennejärjestelmän muodostavat väylät ja niillä tapahtuvan liikenteen hallintajärjestelmät, väylien solmupisteet (satamat, matkakeskukset, rautatieasemat, lentoasemat ja muut terminaalit) sekä logistiikkaoperaattorit, kuljetusyrietykset, kulkuvälineet, niiden kuljettajat, matkustajat ja kuljetettava tavara, liikenteen ohjaus ja itse liikenne. Kuntien rooli terminaalien omistajana, maankäytön suunnittelijana ja toteuttajana sekä omien liikenneväyliensä toteuttajana on merkittävä. Liikennejärjestelmään liittyvät myös liikennettä ja sen toimijoita koskevat lait, asetukset ja alemmanasteiset normit, kansainvälinen toimintaympäristö sekä liikennehallinnon ulkopuoliset ministeriöt ja virastot.

Liikennejärjestelmän toimivuus edellyttää myös lukuisia itse järjestelmän reuna-alueilla olevia palveluja. Näiden toimittajia ovat esim. väylien suunnittelijat, rakentajat ja ylläpitäjät, kuljetuskaluston valmistajat, maahantuojat, myyjät ja kunnossapitäjät, liikenteen ja kuljettajien kouluttajat, alan tutkimuslaitokset sekä valvonta- ja tarkastusjärjestelmä. Nämä kaikki ovat liikennehallinnon virastojen sidosryhmiä.

Tällä hetkellä kutakin liikennemuotoa tarkastellaan pitkälti erikseen. Kuljetus- ja matkakettujen toimivuuden kokonaisoptimointi on puutteellista. Tällöin voi tapahtua, että esimerkiksi toteutetaan suuri, sinänsä hyötykustannuslaskelmin kannattavaksi osoitettu hanke, mutta koko kuljetus- tai matkakettjun kannalta jokin muu osa matka- tai kuljetusketjusta olisi yhteiskunnan ja asiakkaiden kannalta enemmän parantamisen tarpeessa.

*Kokonaisvaltaisen liikennepolitiikan valmistelu ja toteutus terästyy*, kun ministeriön strategista otetta liikennepolitiikkaan lisätään ja uusissa virastoissa eri liikennemuodot kootaan samaan virastoon. Nykyiset liikenteen virastot edistävät kukin toimeksiantonsa mukaisesti ”oman” liikennemuotonsa toimintaedellytyksiä tai turvallisuutta. Virastot on perustettu tätä tarkoitusta varten. Mikään virastoista ei yksin kanna vastuuta koko liikennejärjestelmän palvelukyvyistä, turvallisuudesta eikä ympäristöhaitoista.

*Toiminnan tehokkuus ja vaikuttavuus* paranevat ja yhteiskunnan voimavarat kohdennetaan mahdollisimman vaikuttavasti liikennejärjestelmän ongelmien poistamiseen ja koko maan kilpailukyvyyn parantamiseen. Keinoina ovat

- vaikuttaminen liikennetarpeeseen ja kulkutavan valintaan maankäytön ja liikennejärjestelmän suunnittelun yhteistyöllä sekä ajantasaisella informaatiolla liikenneväylien liikkennöintiolosuhteista ja joukkoliikenteen käytettävyydestä,
- olemassa olevan väylästä käytön tehostaminen liikenteen hallinnalla,
- olemassa olevan väylästä parantaminen pienillä investoinneilla väylien palvelutason pitäminen liikennettä tyydyttävällä tasolla mahdollisimman tasaisesti, ja
- väylien isot laajennus- ja uusinvestoinnit.

Väyläviraston muodostaminen helpottaa näiden keinojen johdonmukaista käyttöä, kun resursseja voidaan ohjata liikennemuodosta riippumattomasti parhaiten vaikuttavalla tavalla. Sekä

ratalaki että maantielaki edellyttävät ennen uuden väylän rakentamisesta edellä mainitun kaltaista lähestymistapaa.

Ratalain mukaan ”uusi rautatie voidaan rakentaa, jos olemassa oleva rataverkko ei täytä enää liikenteen tai alueidenkäytön tarpeita eikä rataosuuden parantamisella tai muutoin liikennejärjestelmää kehittämällä voida tarkoituksenmukaisesti tyydyttää näitä tarpeita taikka poistaa tai riittävästi vähentää liikenteestä aiheutuvia haittoja”. Vastaavasti maantielain mukaan ”uusi maantie tehdään, jos olemassa oleva maantieverkko ei täytä enää yleisen liikenteen tai maankäytön tarpeita eikä tien parantamisella tai muutoin liikennejärjestelmää kehittämällä voida tarkoituksenmukaisesti tyydyttää näitä tarpeita taikka poistaa tai riittävästi vähentää liikenteestä aiheutuvia haittoja”. On selvää, että koko liikennejärjestelmää käsittelevän väyläviraston muodostaminen parantaa mahdollisuutta selvittää, voidaanko ”liikennejärjestelmää muutoin kehittämällä” korvata uuden väylän rakentaminen ja siten noudattaa rata- ja maantielakien mainittuja kohtia ja säästää rahoituksessa.

*Toimintojen parempi koordinointi tuo synergiaetuja ja parantaa toiminnan tehokkuutta.* Virastojen yhdistäminen antaa mahdollisuuden hankkia synergiaetuja samankaltaisissa toiminnoissa ja oppia toisten liikennemuotojen hyvistä käytännöistä. Merenkululaitos, Ratahallintokeskus ja Tiehallinto käyttävät vuosittain noin 1,5 miljardia euroa toimintaansa, joten kysymys on mittavan resurssipanoksen tehokkaammasta käyttämisestä.

Nykyisten virastojen toimintaa ja tehtäviä koskevista 3. ja 4. kohdasta on havaittavissa, että yhtäältä väylävirastojen ja toisaalta turvallisuusvirastojen toiminnoissa on paljon samankaltaisuuksia (ks. erityisesti 3.11.1. ja 4.9.1. kohdat).

*Kansallinen ja alueellinen liikennejärjestelmänäkökulma vahvistuu olennaisesti,* kun liikennejärjestelmää voidaan katsoa laajemmin kuin isojen väylähankkeiden kautta, joista eri liikennemuodot ovat kilpailleet keskenään. Valtioneuvoston liikennepoliittinen selonteko 27.3.2008 irtautui näin suppeasta näkökulmasta ja käsitteli koko liikennepoliittikan aluetta. Myös talousarviossa vuodelle 2009 korostetaan kokonaisvaltaista lähestymistapaa liikennepoliittikkaan. Liikennepoliittikan tavoitteena on hyvinvoiva Suomi.

Yhdistetty turvallisuusvirasto voi nykyistä kokonaisvaltaisemmin tarkastella koko liikennejärjestelmän turvallisuutta, hyödyntää yhdistämisen synergiavaikutuksia ja soveltaa eri liikennemuotojen hyviä käytäntöjä myös muihin liikennemuotoihin. Nykyisten pienten ja sen vuoksi haavoittumisalttiiden virastojen tilalle saadaan yksi suurempi ja siten varmemmin toimiva virasto. Liikenneonnettomuuksien yhteiskuntataloudelliset kustannukset ovat noin 3 miljardia euroa vuosittain. Suhteessa pienikin turvallisuustason parannus johtaa merkittäviin taloudellisiin säästöihin. Liikennejärjestelmänäkökulman kannalta ehdotettuun ratkaisuun sisältyy kuitenkin ”kauneusvirhe”: Finavian jääminen tarkastelun ja perustettavan väyläviraston ulkopuolelle. Perusteita tälle ratkaisulle on tarkasteltu 5.2.1. kohdassa.

*Asiakkaiden koko matka- ja kuljetusketjun tarpeet on helpompi ottaa huomioon.* Kuljetus- ja matkaketjut tulee hahmottaa kokonaisuutena – liikennejärjestelmänä. Tavoitteena on, että tarvittavat matkat ja elinkeinoelämän kuljetukset toimivat Suomessa ja ulkomaan yhteyksissä joka päivä tukien ihmisten hyvää arkea, elinkeinoelämän kilpailukykyä ja alueiden elinvoi-

maa. Sekä liikkuminen että kuljettaminen on turvallista ja liikennejärjestelmä ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävä.

### **6.2.3. Vaikutukset virastojen rahoitusresurssien käytön tehokkuuteen**

Väylänpitoon käytettiin v. 2008 lähes 1,5 miljardia euroa sekä liikenteen ostoihin, tukemiseen ja kehittämiseen (pl. merenkulun tuet) noin 150 miljoonaa euroa, joten kysymys on mittavien resurssien käytöstä. Kun kotitalouksien liikennemenot ja yritysten kuljetuskustannukset ovat noin 16 miljardia vuodessa, resurssien optimaalisella käytöllä on suuri taloudellinen merkitys väyläverkon loppukäyttäjille.

Maa- ja vesirakennusala on niitä harvoja aloja, joilla kokonaistuottavuus on ollut laskusuunnassa viime vuosina. Väylävirastoa on pidettävä mahdollisuutena kehittää alan tilaaja- ja muuta toimintaa niin, että se osaltaan edesauttaa maa- ja vesirakennusalan tuottavuuden lähtöä nousuun. Toisaalta tilaajatoimintojen kehittäminen on nykyisillä resursseilla hyvin vaikeaa tilanteessa, jossa valtio on elvyttämässä taloutta myös liikennehankkeiden rahoitusta lisäämällä, koska silloin tilaajatoimintaan käytettävissä olevat resurssit ovat vaarassa ylikuormittua.

### **6.2.4. Vaikutukset valtion ns. tuottavuusohjelman henkilötyövähen- nyksien saavutettavuuteen**

*Hallinnon tuottavuutta* parannetaan, kun voidaan ottaa yhteiseen käyttöön parhaita käytäntöjä ja sijoittaa isossa virastossa resurssit tehokkaammin kuin monessa pienessä virastossa. Virastojen yhdistyessä tukipalvelut voidaan yhdistää ja niiden resursseja vähentää toiminnan kärsimättä. Talous-, henkilöstö- ja tietohallintotehtävissä tukeudutaan palvelukeskusten tarjoamiin palveluihin. Yhteistyöllä, osaamisella ja innovaatioilla vastataan tulevaisuuden haasteisiin ja hyödynnetään tehokkaasti uuden tietoyhteiskunnan mahdollisuudet.

Valtionhallinnon tuottavuusohjelman mukaan liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on vähennettävä vuoden 2006 henkilötyövuosimäärästä noin 800 henkilötyövuotta vuoteen 2015 mennessä. Vähennyksestä merkittävä osa on jo toteutettu Tiehallinnon, Merenkulkulaitoksen ja Rautatieviraston henkilötyövuosista. Noin 300 henkilötyövuoden vähennys toteutuu Merenkulkulaitoksen tuotannon yhtiöittämisen kautta. Jäljelle jäävä runsaan 300 henkilötyövuoden vähennys jakautuu pääasiassa väylävirastolle ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille. Virastouudistus helpottaa tämän tuottavuustavoitteen saavuttamista siten, ettei vaaranneta hallinnonalan yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden ja rahoitusresurssien käytön tehokkuutta koskevien tavoitteiden saavuttamista. Kysymys on siitä, voidaanko vähenevillä henkilöresursseilla suunnata muita, henkilöresursseihin verrattuna moninkertaisia muita resursseja kuten väylänpitorahoitusta ja liikenteen tukirahoitusta siten, että niiden käytön tehokkuus ja vaikuttavuus on mahdollisimman suuri.

### **6.2.5. Vaikutukset kotitalouksien asemaan**

Tilastokeskuksen mukaan kotitalouksien liikennemenot olivat vuonna 2006 noin 3000 euroa kotitaloutta kohden. Yhteensä kotitalouksien liikennemenot vuonna 2006 olivat lähes 7,4 mil-

jardia euroa. Kasvu taloudelliseen nousukauteen kuuluneella viisivuotisjaksolla 2001 – 2006 oli 22 %. Kun kotitalouksien kaikkien kulutusmenojen kasvu samana kautena oli 12 %, tällä jaksolla käytettävissä olleista tuloista yhä suurempi osa käytettiin liikennemenoihin.

Väyläviraston muodostamisen tärkeimpänä perusteena ja toiminnan tuloksena on toimivampi liikennejärjestelmä, joka helpottaa kotitalouksien matkojen ja erityisesti matkaketjujen suorittamista ja samalla laskee niiden kustannuksia. Ei kuitenkaan ole tutkimustietoon pohjautuvaa tietoa siitä, miten paljon väylävirastolla aikaansaattava toimivampi liikennejärjestelmä vähentää matkakustannuksia, mutta vaikutuksen arvioidaan olevan myönteinen. Jo yhden prosentin kustannuslennus merkitsisi 74 miljoonan euron säästöä vuosittain.

Uusien virastojen muodostamisella ei voida katsoa olevan merkitystä eri väestöryhmien ja kotitalouksien keskinäiseen taloudelliseen asemaan. Kun tieverkko kattaa maan kaikki alueet ja rataverkkokin lähes kaikki alueet, väyläviraston muodostaminen vaikuttaa jollakin tavalla lähes kaikkiin kotitalouksiin.

Liikenteen häiriötilanteiden hallinta ja ajantasaisen informaation välittäminen eri kulkumuotojen matkojen olosuhteista keskitetysti yhdestä virastosta (matka-ajat, ruuhkat, joukkoliikenteen aikataulut, eri reittien ja matkustusvaihtoehtojen turvallisuus ja vaikutukset ympäristölle) olisi väylävirastossa helpompaa ja tehokkaampaa erityisesti maantie- ja rautatieliikenteen yhteistoiminnan kannalta. Kulkumuodon valinnalle olisi nykyistä paremmat perustelut. Väylävirasto toimisi informaation jakamisessa yhden luukun periaatteella, mikä helpottaisi ja sitä kautta lisäisi tuotetun informaation hyödyntämistä.

Joukkoliikenteen käyttöä edistävät informaatiopalvelut ovat kustannuksiltaan erittäin halpoja saatuun hyötyyn verrattuna. Tiedon etsimiseen ja matkustamiseen liittyvät aikakustannukset pienenevät Helsingin seudulla toteutetussa järjestelmässä siten, että palvelun hyödyt arvioitiin 15–72 -kertaisiksi kustannuksiin verrattuna.

Edellä olevan perusteella väyläviraston muodostamisella vähennetään kotitalouksien liikennemenoja, parannetaan turvallisuutta ja vähennetään liikenteen haitallisia ympäristövaikutuksia joukkoliikenteen lisääntyneen käytön ansiosta.

#### **6.2.6. Vaikutukset yrityksiin**

Teollisuuden ja kaupan logistiikkakustannukset olivat 34,7 miljardia euroa vuonna 2008. Logistiikkakustannuksista lähes puolet, noin 15,4 miljardia euroa, on kuljetuskustannuksia. Suomessa toimivan liikennejärjestelmän tärkeyttä teollisuuden ja kaupan kuljetuksille perustelevalle myös kansainväliset vertailut: Suomessa kuljetuskustannusten osuus yritysten liikevaihdosta on noin 5 %, kun kansainvälinen vertailuarvo on 3 – 5 %.

Väyläviraston muodostamisen tärkeimpänä perusteena ja toiminnan tuloksena oleva toimivampi liikennejärjestelmä helpottaa teollisuuden kuljetusten suorittamista ja samalla laskee niiden kustannuksia.

Ei kuitenkaan ole tutkimustietoon pohjautuvaa tietoa siitä, miten paljon väylävirastolla aikaansaattava toimivampi liikennejärjestelmä vähentää kuljetuskustannuksia, mutta vaikutuk-

sen arvioidaan olevan myönteinen. Jo yhden prosentin kustannuslennus merkitsisi 150 miljoonan euron säästöä vuosittain.

Liikenteen häiriötilanteiden hallinta ja ajantasaisen informaation välittäminen helpottaa myös teollisuuden kuljetuksien suorittamista. Koko liikennejärjestelmää tarkastelevana virastona väyläviraston on helpompi kiinnittää huomiota liikennemuodon vaihtopisteiden (tavaraliikenneterminalit, matkakeskukset, satamat) liikenneyhteyksien ongelmakohtiin ja ongelmien poistamiseen. Tästä syystä yhdistettyjen kuljetusten kasvu on ilmeistä.

Teollisuudella ja kaupalla on yritysten välisen kilpailun vuoksi tärkeä motiivi hyödyntää väyläviraston tuottamaa toimivampaa liikennejärjestelmää ja ajantasaista liikennetiedotusta. Yksittäisten, vain yhtä kuljetusmuotoa edustavien kuljetusyritysten sijaan teollisuus ja kauppa käyttävät yhä enemmän koko toimitusketjusta huolehtivien logistiikkayritysten palveluja. Nämä taas tarvitsevat ajantasaisen tiedon koko toimitusketjun olosuhteista, jonka väylävirasto pystyisi tuottamaan. Tavaroiden toimitusketjun hallitsemiseen liittyviä tarpeita ovat mm. toimijoiden määrän väheneminen, tiedon jakaminen sekä toimitusketjun kokonaishallinta. Näihin tarpeisiin yhdellä väylävirastolla on helpompi vastata kuin kolmella väylävirastolla, samoin teollisuuden ja kaupan on helpompaa esittää liikennejärjestelmän kehittämis ehdotuksia yhdelle väylävirastolle.

Väyläviraston muodostaminen ei aiheuta yrityksille liiketoiminnallisia tai hallinnollisia kustannuksia. Viraston muodostaminen myös kohtelee yrityksiä tasapuolisesti eikä estä, rajoita tai vääristä kilpailua yritysten välillä.

Edellä olevan perusteella väyläviraston muodostamisella vähennetään elinkeinoelämän kuljetuskustannuksia.

### **6.2.7. Vaikutukset julkiseen talouteen**

Vaikutukset julkiseen talouteen tulevat erityisesti virastojen resurssien käytön tehokkuuden kautta. Tämä koskee erityisesti väylänpidon ja joukkoliikenteen rahoitusta. Samalla rahoituksella saadaan toimivampi, tehokkaampi ja turvallisempi liikennejärjestelmä kuin aikaisemmalla organisaatorakenteella.

Virastojen muodostaminen mahdollistaa nykyistä organisaatorakennetta helpommin valtionhallinnon henkilöstömäärän vähentämistä koskevan tuottamistavoitteen saavuttamisen.

#### ***Virastouudistuksen budjettivaikutukset***

Virastouudistuksen johtoryhmän väliraportin mukaan uudistus toteutetaan rahoituskehysten puitteissa. Uudistuksen toteuttaminen edellyttää kuitenkin myöhemmin täsmentyvien alkuvaiheen kertaluontoisten menojen, kuten tietoliikenteen ja erilaisten tietojärjestelmien yhteensovittamisen, sekä toimitila-, muutto- ja muutostöiden kattamista. Myös 200 – 400 henkilön sijoittaminen Rovaniemelle ja Lappeenrantaan aiheuttaa toistaiseksi määrittelemättömiä kustannuksia. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitysten mukaan alueelle siirretty työpaikka maksaa siirtymävaiheessa noin 100 000 euroa.



Virastouudistus aiheuttaa luonnollisesti budjettirakenteen muuttamisen vuodesta 2010 alkaen sekä virastorakenteen muuttumisen vuoksi että ALKU-hankkeen myötä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin siirtyvien tiepiirien ja Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen siirtyvän Merenkululaitoksen yhteysalusliikenneyksikön takia.

#### *Toiminnan rahoitus*

Väyläviraston toiminta ja väylätuotanto rahoitetaan kuten aikaisemminkin valtion talousarvion kautta.

Toimintamenojen mitoituksessa otetaan huomioon maksullisen toiminnan tulot. Perusväylänpidon määrärahojen mitoituksessa otetaan huomioon ratamaksu sekä väylämaksu ja ratavero. Väyläverkon kehittämishankkeista päätetään talousarviossa. Tavoitteena on pitkäjänteinen investointiohjelma, jossa rakentamisen volyymi pysyy tasaisena. Maa-, vesi- ja rata-alueiden hankintoihin ja -lunastuksiin osoitetaan rahoitus talousarviossa.

Perustettavaan turvallisuusvirastoon yhdistettävien nykyisten virastojen rahoitusperiaatteet poikkeavat toisistaan. Rahoitusperiaatteisiin ei kuitenkaan tässä vaiheessa esitetä muutoksia. Turvallisuusviraston toimintaa rahoitetaan maksullisen toiminnan tuloilla, talousarviossa osoitettavilla määrärahoilla, joiden mitoituksessa otetaan myös huomioon veroluonteisten maksujen tuloarviot.

Sisäisen laskennan avulla toimialojen menot pidetään kuitenkin erillään niin, että eri liikennemuodot eivät päädy tukemaan toisilleen kuuluvia menoja

#### *Muutokset vuoden 2010 talousarviossa – menot*

Liikennehallinnon virastouudistuksen järjestelyissä yhdistetään valtiontalouden vuosien 2010–2013 vahvistetuissa kehyksissä olevat Tiehallinnon, Ratahallintokeskuksen sekä Merenkululaitoksen toimintamenot yhdeksi väyläviraston toimintamenot -momentiksi (31.10.01). Vahvistettujen kehysten mukaan uuden väyläviraston toimintamomentin määrärahakehys on vuodelle 2010 yhteensä noin 93,5 miljoonaa euroa, jossa on otettu huomioon noin 38,2 miljoonaa euroa siirtona Tiehallinnon toimintamenoista, noin 29,7 miljoonaa euroa siirtona Ratahallintokeskuksen toimintamenoista ja noin 25,6 miljoonaa euroa siirtona Merenkululaitoksen toimintamenoista. Lisäksi Tiehallinnon toimintamenoissa on otettu huomioon noin 43,8 miljoonan euron siirto elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenoihin ja noin 0,2 miljoonan euron siirto turvallisuusviraston toimintamenoihin. Edelleen Merenkululaitoksen toimintamenoissa on otettu huomioon noin 0,4 miljoonan euron siirto elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenoihin ja noin 9,1 miljoonan euron siirto turvallisuusviraston toimintamenoihin. Määrärahataso perustuu suunniteltuun väyläviraston toimintojen laajuuteen ja rahoitustasoon. *Jos toimintojen laajuus tai tehtäväjako myöhemmin muuttuu, rahoitusta tarkistetaan vastaavasti.*

Vuoden 2010 talousarvioesityksessä on otettu huomioon myös perustienpidon, perusradanpidon ja vesiväylänpidon momenttien yhdistäminen uudeksi perusväylänpidon momentiksi.

Vahvistettujen kehysten mukaan uuden perusväylänpidon momentin määrärahakehys on yhteensä noin 891 miljoonaa euroa, kehittämishankkeiden noin 650 miljoonaa euroa ja maanhankinnan noin 29 miljoonaa euroa.

Alkaville uusille väyläverkon kehittämishankkeille osoitetaan hankekohtainen valtuus sekä käynnissä oleville että käynnistyville hankkeille vuosikohtaista tarvetta vastaava määräraha. Myös maa-, vesi- ja rata-alueiden hankintoihin ja lunastuksiin osoitetaan arvioitua tarvetta vastaava määräraha. Väyläviraston menoarvioon otettaisiin lisäksi 7,8 miljoonaa euroa siirtona momentilta saariston yhteysalusliikennepalvelujen ostot ja kehittäminen.

Vuoden 2010 talousarvioesityksessä on otettu huomioon Ajoneuvohallintokeskuksen, Ilmailuhallinnon ja Rautatieviraston toimintamenomomenttien yhdistäminen uudeksi liikenteen turvallisuusviraston toimintamenomomentiksi (31.20.01). Valtiontalouden vuosien 2010–2013 vahvistettujen kehysten mukaan uuden turvallisuusviraston toimintamenomomentin määrärahakehys on vuodelle 2010 yhteensä noin 38,7 miljoonaa euroa, jossa on otettu huomioon noin 17,4 miljoonan euron siirto Ajoneuvohallintokeskuksen toimintamenoista, noin 4,4 miljoonan euron siirto Rautatieviraston toimintamenoista sekä noin 7,6 miljoonan euron siirto Ilmailuhallinnon toimintamenoista. Lisäksi uuden turvallisuusviraston toimintamenomäärärahassa on otettu huomioon noin 0,2 miljoonan euron siirto Tiehallinnon toimintamenoista ja noin 9,1 miljoonan euron siirto Merenkululaitoksen toimintamenoista.

Henkilöstömenot on otettu huomioon väylävirastolle ja turvallisuusvirastolle ehdotettavissa määrärahoissa siirtyvän henkilöstön suhteessa tehtävien edellyttämällä tavalla. *Henkilöstön sijoittuminen tarkentuu suunnittelun edetessä.*

Uudistuksen toteuttaminen edellyttää myöhemmin täsmentyvien alkuvaiheen kertaluonteisten menojen, kuten tietoliikenteen ja erilaisten tietojärjestelmien yhteensovittamisen sekä toimitila-, muutto- ja muutostöiden kattamista.

#### *Muutokset vuoden 2010 talousarviossa – tulot*

Vuoden 2010 talousarvioesityksessä on otettu huomioon perustettavien virastojen maksullisten suoritteiden tuotot. Virastouudistuksella ei ole sinällään merkittäviä vaikutuksia maksullisten suoritteiden tuottoihin, mutta Tiehallinnon tiepiirien siirtyminen osaksi elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia siirtää suuren osan Tiehallinnon aiemmin saamista tuotoista keskusten maksuasetusten piiriin. Virastojen nykyiset maksuasetukset ovat voimassa vuoden 2009 loppuun.

Väyläviraston nettobudjetoitaviksi tuloiksi arvioidaan noin 11,6 miljoonaa euroa. Tästä Tiehallinnon osuudeksi arvioidaan noin 0,2 miljoonaa euroa, Ratahallintokeskuksen noin 9,5 miljoonaa euroa ja Merenkululaitoksen noin 1,9 miljoonaa euroa. Lisäksi väyläviraston perusväylänpidon määrärahan mitoituksessa otetaan huomioon ratamaksutuloja noin 44 miljoonaa euroa, rataveroa noin 16,4 miljoonaa euroa ja väylämaksutuloja noin 76 miljoonaa euroa.

Turvallisuusviraston nettobudjetoitaviksi tuloiksi arvioidaan noin 78,8 miljoonaa euroa. Tästä Ajoneuvohallintokeskuksen osuudeksi arvioidaan noin 72,0 miljoonaa euroa, Rautatieviraston noin 0,2 miljoonaa euroa, Ilmailuhallinnon noin 4,2 miljoonaa euroa ja meriturvallisuustoiminnon noin 2,4 miljoonaa euroa. Lisäksi turvallisuusviraston toimintamenomomentin määrärahan mitoituksessa otetaan huomioon lentoliikenteen valvontamaksutuloja noin 6,7 miljoonaa euroa.

Molemmat perustettavat virastot tulevat aiempien päätösten mukaisesti toimimaan *valtiohallinnon yhteisen palvelukeskuksen asiakkaina* talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden osalta vuoden 2010 alusta lukien.

## 6.2.8. Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Valtioneuvosto on talousarvioehdotuksissa asettanut yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet. Liikenne- ja viestintäministeriö on tarkentanut niitä liikenneverkkoja koskevilla vaikuttavuustavoitteilla. Valtioneuvoston asettamana päätavoitteena on, että liikennejärjestelmä edistää hyvinvointia ja elinkeinoelämän kilpailukykyä varmistamalla toimivat matka- ja kuljetusketjut. Liikenne- ja viestintäministeriö on asettanut valtioneuvoston tavoitteita täydentävät alustavat vaikuttavuustavoitteet liikenneverkoille. Nämä vaikuttavuustavoitteet eivät ole liikennemuotokohtaisia vaan koko liikennejärjestelmää koskevia. Tämän vuoksi tavoitteet kohdentuvat yksikäsitteisesti tulevaisuudessa väylävirastolle tai liikenteen turvallisuusvirastolle eikä hajautetusti usealle väylä- ja turvallisuusvirastolle nykyiseen tapaan, jossa vastuunjako virastojen kesken on määrittelemättä. On todennäköistä, että myös uusien virastojen aikana sekä valtioneuvosto että liikenne- ja viestintäministeriö asettavat tavoitteet edellä mainitulla tavalla.

Väyläverkoston hoito, ylläpito ja kehittäminen samoin kuin liikenteen ohjaustoiminnot vaativat kunkin liikennemuodon erityisosaamista. Merenkulun erityisosaamisen säilyttämisen tarkeys mainittiin jo hallitusohjelmassa, mutta sama koskee myös rautatie- ja maantiesektoria.

Erityisosaamisen säilyttämiseksi on sekä väylä- että turvallisuusvirastoon ehdotettu perustettavaksi koko liikennejärjestelmää tarkastelevan poikkileikkaavan osaston rinnalle liikennemuotokohtaiset osastot. Tällä halutaan varmistaa, että sanotuissa osastoissa säilyy ja kehittyy se erikoisosaaminen, joka nyt on liikennemuotokohtaisissa virastoissa.

Turvallisuusviraston osalta esimerkkinä erikoisosaamisen säilyttämisen kannalta todetaan ilmailun tehtävien osalta seuraavaa:

*Ilmailun turvallisuustehtävissä edellytetään erityisosaamista lentotoiminnasta (kaupallinen/yksityinen), huoltotoiminnasta, lentokelpoisuudessa, lennonvarmistuksesta ja lentokenttätoimialasta, siviili-ilmailun turvaamisesta sekä toimimisesta ilmailun kansainvälisillä foorumeilla. Yhteisösäädökset asettavat viranomaisen tarkastajille pätevyys- ja kokemusvaatimuksia mm. huoltotoiminnan puolella, ilmaliikenteenhallinnan turvallisuusvalvonnassa sekä asematasotarkastuksissa. Odotettavissa on vastaavia määrittelyjä myös muilla sektoreilla. Euroopan lentoturvallisuusvirasto EASA, Euroopan komissio, Euroopan lennonvarmistusjärjestö Eurocontrol ja/tai kansainväli-*

*nen siviili-ilmailujärjestö ICAO auditoivat säännöllisesti ilmailun viranomaistoimintaa. Mahdolliset puutteet ilmailuviranomaisen toiminnassa/pätevyudessa julkaistaan audit-raporteissa ja ne heijastuvat suomalaisen ilmailun julkisuuskuvaan ja suomalaisten ilmailuyritysten toimintaedellytyksiin.*

*Henkilöstön osaamistason turvaamisen kannalta ratkaisevaa ei ole, millä paikkakunnalla ilmailualan koulutusta annetaan. Yhteiskunnan tuottamaa tai tukemaa peruskoulutusta on alalla vain vähän. Pääasiallisen koulutusvastuun kantavat ilmailualan työnantajat. Lisäksi tarkastajia ei voi pääsääntöisesti palkata ”tuoreeltaan koulupenkiltä”, vaan tarkastajalta edellytetään kokemusta alalta.*

Vastaavan kaltaisia vaatimuksia alan erityisosaamiselle asetetaan sekä merenkulun, rautatieliikenteen että tieliikenteen viranomaisille.

Tehtävien vaatiman erityisosaamisen säilyttämiseksi ja tarvittaessa hankkimiseksi henkilöstölle tulee tarjota muutosprosessin aikana ja sen jälkeen tukea omien vaihtoehtojensa kartoittamiseen, kehityssuunnitelmien laadintaan sekä täydennys-, jatko- ja uudelleen kouluttautumiseen.

Virastouudistus on sekä virastoille että etenkin niiden henkilöstölle merkittävä ponnistus. Kaikin mahdollisin keinoin on pyrittävä siihen, ettei etenään asiakkaiden kannalta välttämättömissä toiminnoissa synny katkoksia, viiveitä tai virheitä (ks. tarkemmin 6.9. kohta).

### **6.3. Henkilöstövaikutukset**

Hallinnonalalta on lähivuosina poistumassa poikkeuksellisen paljon työntekijöitä eläkkeelle suurten ikäluokkien tullessa eläkeikään. Kun valtionhallinnon tuottavuusohjelman mukaan LVM:n hallinnonalalla on vähennettävä noin 800 henkilötövuotta vuoteen 2015 mennessä, tätä luonnollista poistumaa on järkevää käyttää hyväksi. Mitä suurempia virastot ovat, sitä helpompi on tasapainottaa henkilöstön työkuormitusta henkilöstömäärän vähetessä, kun pois lähtevien tehtäviä hoitamaan on helpompi valita henkilöitä suuremmasta joukosta. Tältä kannalta virastouudistus on myönteinen asia henkilöstöön nähden.

Henkilöstölle suunnatun kyselyn mukaan virastouudistuksesta nähdään sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia. Mahdollisuuksiksi nähtiin parempi urakiertomahdollisuus, työtehtävien muuttuminen ja ammatillisen osaamisen kehittäminen. Myös yhtenäinen ja kannustava palkkausjärjestelmä toisi oikeudenmukaista työnantajakohtelua pitkällä tähtäyksellä ja ainakin vähentäisi nykyisiä virastojen välisiä eroja.

Virastouudistuksen pahimpana uhkana nähtiin työskentelypaikan muutos ja myös työvoiman riittävyyttä tärkeisiin tehtäviin epäiltiin. Muita uhkia olivat pelko erikoisosaamisen katoamisesta ja henkilöstön vuorovaikutusmahdollisuuksien heikkenemisestä. Myös asiakaspalvelun pelättiin heikkenevän.

Useimpien työtehtävät säilyvät ennallaan virastouudistuksessa. Eniten tehtävämuutoksia tulee eri johtajatasoilla, koska johtajien määrä vähenee huomattavasti. Yksi virastouudistuksen

haasteista onkin löytää johtajastatuksen menettäville riittävän houkutteleva, korkeaa asiantuntemusta vaativa tehtävä.

Alueellistamistavoitteen mukaisella 200 – 400 henkilötyövuoden siirtymisellä Rovaniemelle ja Lappeenrantaan (ks. jäljempänä 6.6. ja 7.7. kohdat) on merkittävä henkilöstövaikutus. Asiantuntemusta selvittämään on asetettu oma työryhmänsä (ks. liite 6). Sijoittamisselvityksen mukaan virastojen henkilöstön yleinen siirtymishalukkuus on vähäinen. Virastosta riippuen 5 – 10 % siirtyisi tai saattaisi harkita siirtymistä uuteen sijoituspaikkaan.

#### **6.4. Turvallisuus- ja ympäristövaikutukset**

Kaikkien liikennehallinnon virastojen tehtävänä on huolehtia siitä, että liikenne on mahdollisimman turvallista ja siitä aiheutuvat ympäristöhaitat ovat mahdollisimman vähäiset.

Liikenneonnettomuuksissa kuolee Suomessa vuosittain 300–400 ihmistä ja vammautuu lisäksi tuhansia. Onnettomuuksista pääosa tapahtuu tieliikenteessä. Tieliikenneonnettomuuksien yhteiskuntataloudelliset kustannukset ovat noin 3 miljardia euroa vuosittain.

Kaupallisessa meri-, ilma- ja rautatieliikenteessä ei yleensä tapahdu lainkaan matkustajien tai miehistön jäsenten kuolemaan johtavia onnettomuuksia. Turvallisuusasioissa vaikutuspotentiaalina voidaan pitää erityisesti sitä, miten tieliikenteen turvallisuudessa voitaisiin ottaa oppia muiden liikennemuotojen nollatoleranssista liikennekuolemien suhteen.

Liikenneturvallisuustoimissa ei nykytilassa tarkastella järjestelmällisesti matka- tai kuljetusketjun kokonaisturvallisuutta ja niiden vaarallisimpia osuuksia. Kutakin matka- tai kuljetusketjun osaa tarkastellaan erikseen liikennemuodoittain. Tällöin voi tapahtua kuten matka- tai kuljetusketjun toimivuuden kohdalla, että kriittisimpiin ketjun osiin ei kiinnitetä riittävästi huomiota. Kaikkien liikennemuotojen liikenneturvallisuustyön kokoaminen samaan virastoon tarkoittaa, että liikenne- ja viestintäministeriön toimialueella operatiivista liikenneturvallisuustyötä ohjaa ja valvoo yksi yhteinen viranomainen.

Ympäristöön liittyvä keskeinen huolenaihe on ilmastonmuutos. Liikenteen osuus Suomen kasvihuonekaasujen päästöistä on yli viidennes. Liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen yhteiskuntataloudelliset kustannukset ovat yli 500 miljoona euroa/vuosi. Valtioneuvosto antoi lokakuussa 2008 eduskunnalle pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategian, jossa esitetyt toimet vaikuttavat jollakin tavalla kaikkeen toimintaan liikennesektorilla. Liikenne- ja viestintäministeriön ilmastopoliittinen toimikunta luovutti 17.3.2009 ehdotuksensa ilmastopolitiikan toteutusohjelmaksi ja ehdottaa 2,8 miljoonan tonnin vähennystä kasvihuonekaasujen päästöihin vuoteen 2020 mennessä (ks. 2.6. kohta). Kun liikenteelle kohdistettu kasvihuonekaasupäästöjen vähennystavoite koskee kansallisesti koko liikennesektoria eikä liikennemuotokohdaisia jyvityksiä ole määritelty (pl. lentoliikenteen tuleva päästökauppa), liikennejärjestelmän suunnitteleminen kokonaisuutena on entistä tärkeämpää.

Virastouudistuksen tärkeimmäksi perusteluksi on todettu, että liikennejärjestelmän kokonaisuutta voidaan hallinta paremmin kokoamalla eri liikennemuotojen asiat samoihin virastoihin. Tämä merkitsee sitä, että erityisesti väyläviraston toimiessa tarkoitettulla tavalla matka- ja kuljetustarpeet tyydytetään nykyiseen verrattuna pienemmällä liikenteen kokonaissuoritteella ja

siten pienemmillä ympäristövaikutuksilla. Ilman lisäpanostusta infrastruktuuriin voidaan erityisesti tie- ja rautatieliikenteen ajantasaista ja myös muuta tiedottamista yhdistämällä vaikuttaa ruuhkien vähentymiseen ja tehokkaimman kulkumuodon valintaan, mikä vähentää ympäristövaikutuksia.

Valtioneuvoston ympäristö- ja energiapoliittisen selonteon toteuttaminen helpottuu, kun väyläviraston toiminta mahdollistaa nykyistä helpommin liikennemuotojen työnjakoon vaikuttamisen. Selonteon toteutumista varmistaisi liikenteen turvallisuusvirastolle ehdotettu rooli ohjata ja valvoa liikenteen ympäristöasioissa väyläviraston ja liikennesektorin muuta ympäristötyötä.

**Virastouudistuksella ei arvioida olevan suoranaisia vaikutuksia** seuraaviin, viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista annetussa lain (200/2005) 2 §:ssä määriteltuihin ympäristövaikutuksiin:

- ihmisten elinolot ja viihtyvyys,
- maaperä, vesi, kasvillisuus, eliöt ja luonnon monimuotoisuus,
- yhdyskuntarakenne, rakennettu ympäristö, maisema, kaupunkikuva ja kulttuuriperintö,
- luonnonvarojen hyödyntäminen.

Epäsuorat vaikutukset edellä mainituilla alueilla ovat myönteisiä. Erityisesti yhdyskuntarakenteen kehittymiseen maankäytön ja liikennejärjestelmän tehostuvalla yhteistyöllä on myönteisiä vaikutuksia.

## **6.5. Muut yhteiskunnalliset vaikutukset**

Ehdotetulla uudistuksella ei ole vaikutusta kansalaisten asemaan, kansalaisyhteiskunnan toimintaan eikä myöskään sosiaali- ja terveysvaikutuksia. Vaikutusta ei ole myöskään yhdenvertaisuuteen, lapsiin ja sukupuolten tasa-arvoon. Vaikutuksiksi työllisyyteen ja työelämään voidaan laskea lähinnä uudistuksen tuottavuusvaikutukset. Vaikutukset rikosentorjuntaan ja turvallisuuteen ovat vähäiset. Merenkululaitoksella ja Ilmailuhallinnolla on joitakin tehtäviä, jotka liittyvät yleiseen turvallisuuteen (security) meriliikenteessä ja ilmailussa. Näihin ei tule muutoksia eikä sen vuoksi myöskään vaikutuksia.

## **6.6. Aluekehitysvaikutukset**

NetEffect Oy:llä teetettyjen sijoittamisselvitysten (ks. lähemmin 7.7. kohta; yhteenveto liitteessä 4) pohjalta liikenneministeri Anu Vehviläinen otti 6.3.2009 kannan, että uudet virastot perustetaan pääkaupunkiseudulle, jotta virastouudistukselle asetetut tavoitteet toteutuisivat. Kuitenkin 200 – 400 työpaikan alueellistavoite 2015 mennessä pysyy ennallaan, jonka toteuttamiseksi ministeriö asettaa työryhmän. Työryhmän toimeksiantoon kuuluu selvittää uusista virastoista alueellistettavien tehtävien siirtoa Rovaniemelle ja Lappeenrantaan.

Suunnitellun 200 – 400 henkilötyövuoden siirtämisestä Rovaniemelle tai Lappeenrannalle koituvia myönteisiä aluekehitysvaikutuksia voidaan arvioida em. selvitysten pohjalta. Koko väyläviraston (noin 690 henkilötyövuotta) siirtäminen em. paikkakunnille olisi lisännyt työllis-

syysastetta noin yhdellä prosenttiyksiköllä. Uusilla työpaikoilla olisi myös kerrannaisvaikutuksia alan toimijoille ja yrityksille.

## 6.7. Vaikutukset tietoyhteiskuntaan

Liikenne- ja viestintäministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa 2010 – 2013 on kirjattu tietoyhteiskunnan merkityksestä liikenteessä seuraavaa:

*Tieto- ja viestintäteknologialla on yhä suurempi merkitys kansalaisten ja yritysten arkipäivässä. Teknologinen kehitys luo jatkuvasti uusia mahdollisuuksia parantaa kansalaisten päivittäistä elämää ja työn tuottavuutta. Uudet palvelut ja teknologia tarjoavat lukuisia sovel-lusalueita elinkeinoelämälle ja julkiselle sektorille. Tieto- ja viestintäteknologian mahdollis-tamat uudet toimintatavat parantavat yritysten tuottavuutta ja kilpailukykyä ja avaavat uusia liiketoimintamahdollisuuksia. Tieto- ja viestintäteknikan käyttöönotolla ja hyödyntämisellä voidaan lisätä ihmisten välistä tasa-arvoa, sosiaalisia kontakteja ja osallisuutta sekä helpot-taa tiedon ja palveluiden saatavuutta. Sen vuoksi niitä on syytä yhteiskunnallisin toimin edis-tää.*

Virastouudistus edistää tieto- ja viestintäteknologioiden keinojen käyttöönottoa helpottaes-saan koko liikennejärjestelmää koskevien ajantasaisen tietojen antamista helpottamaan kansa-laisten matkojen ja matkaketjujen sekä vastaavasti yritysten kuljetusten ja kuljetusketjujen suunnittelua samoin kuin luomaan uusia liiketoimintamahdollisuuksia.

## 6.8. Virastouudistuksen haitat ja riskit sekä riskien torjunta

Virastouudistuksen valmistelun yhteydessä kartoitettiin sekä uusia virastoja uhkaavia riskejä että itse virastohankkeen riskejä. Riskianalyseissä painottui alueellistamisen uhka sekä viras-tojen toiminnan että henkilöstön kannalta.

Kun liikenneministeri Vehviläinen otti 6.3.2009 kannan virastojen sijoittamisesta pääkaupun-kiseudulle, kartoitetuista riskeistä huomattava osa jää toteutumatta. Riskitaulukko esitetään tässä kuitenkin alkuperäisessä muodossaan.

### 6.8.1. Uusien virastojen kohtaamat riskit ja niiden hallinta

Riskit	Riskien hallinta
Pätevä ja erikoistunut henkilöstö siirtyy pois uu-sien virastojen palveluksesta alueellistamisrat-kaisujen seurauksena. Tämä lamauttaisi virasto-jen toiminnan pitkäksi ajaksi.	Sijoittamisselvityksessä otetaan merkit-tävällä painoarvolla huomioon toiminnal-liset tekijät ja osaamisen säilyttäminen.
Virastojen yhdistäminen ei johda niihin hyötyi-hin, joita uudistuksella tavoitellaan. Tämä riski voi toteutua esimerkiksi alueellisen hajauttami-sen tai muun pilkkomisen seurauksena, jolloin osaaminen pirstoutuisi eri viranomaisiin, tehtä-vänjako olisi epätarkoituksenmukainen, yh-	Virastojen ohjaus rakennetaan siten, että liikenteen vahva asiantuntemus sekä asiakasrajapinnan ja toimintaympäristön tuntemus tulee hyödynnettyä tehokkaasti. Torjutaan virastojen pilkkominen.

teneväisten toimintojen ja prosessien synergioita ja parhaita käytäntöjä ei hyödynnetä tai jopa olemassa olevia synergioita menetettäisiin.	
Hankkeen ja erityisesti uusien virastojen käynnistämisen ajoitus on nähty ongelmalliseksi – kaikkia tarpeellisia muutoksia ja uudistuksia ei käytännössä voida panna täytäntöön vuoden 2010 alusta vaan pakostakin osa välttämättömistä uudistuksista siirtyy myöhemmäksi. Uudistuksen toteuttaminen edellyttää lukuisien muiden lakien ja asetusten muuttamista. Muutoksista on kaikki ne, jotka johtuvat toimivallan jaon muuttamisesta hallinnonalalla tai tehtävien siirtämisestä ELY:yn, tehtävä virastouudistuksen yhteydessä. Aikataulullisista syistä osa muutoksista voi jäädä ajoissa toteuttamatta.	Virastohankkeen ”momentum” on hyödynnettävä. Nopea täytäntöönpano lyhentää epävarmuuden aikaa. Osa uudistuksista kuuluu luonnostaan uusien virastojen vastuulle eikä niitä voida toteuttaa etukäteen. Säädosmuutokset käynnistetään riittävän aikaisessa vaiheessa ja muutosten valmisteluun panostetaan riittävästi. Vältetään virastouudistukseen liittymättömien muutosten tekemistä samanaikaisesti.
Myös yhdistetyissä virastoissa on voimakas pyrkimys korostaa liikennemuotojen eroja ja ”oman” liikennemuodon tärkeyttä suhteessa muihin.	Vahva johtajuus virastoissa ja LVM:n voimakas ohjaus. Joka tapauksessa eri liikennemuotojen ominaispiirteet ja erityisosaaminen on otettava uudistuksessa huomioon.

### 6.8.2. Virastohankkeen toteuttamisen riskit ja niiden hallinta

Riskit	Riskien hallinta
Hankkeen aikataulu venyy ja mielikuva hankkeesta kääntyy kielteiseksi kriittisen sisäisen tai julkisen keskustelun vuoksi. Virastojen johto, sidosryhmät, henkilöstö tai poliittinen johto alkaa jarruttaa hanketta.	Virastohankkeen valmistelu on avointa ja virastojen valmistelutyössä hyödynnetään mahdollisimman laajasti virastojen omaa asiantuntemusta.
Erityisen ongelman muodostaa ALKU-hankkeen ja alueellistamisohjelmaan liittyvän sijoittamisselvityksen koordinointi virastomuutokseen ja erityisesti se, etteivät ratkaisut mahdollisesti tue toisiaan.	Sijoittamisselvitys on tehtävä ja virastojen sijoittumisesta päätettävä mahdollisimman nopeasti. ALKU-hankkeen edellyttämät selvitykset koordinoidaan sijoittamisselvitykseen.



<p>Henkilöstöjärjestöillä ja sidosryhmillä on suuri merkitys hankkeen onnistumiselle. Osa sidosryhmistä saattaa vastustaa uudistusta. Myös jotkut henkilöstöjärjestöt saattavat vastustaa uudistusta yleisellä tasolla.</p> <p>Riskinä on, ettei henkilöstöä saada mukaan hankkeen toteuttamiseen.</p>	<p>Virastohankkeen valmistelu on avointa ja ... (ks. yllä)</p> <p>Asiakkaat pidetään mm. erityisten tilaisuuksien avulla ja selvitysmiesten vierailuin tietoisina hankkeen etenemisestä.</p>
<p>Usean laajakantoisen muutoksen samanaikainen suunnittelu nopealla aikataululla vaatii paljon resursseja. Riskinä on suunnittelun jääminen puutteelliseksi. Henkilöstön sopeutuminen näin moneen muutokseen samanaikaisesti ei ole helppoa.</p> <p>Rakennemuutoksen nopea aikataulu on riski palvelujen lainmukaisuuden ja jatkuvuuden kannalta.</p>	<p>Muutoshankkeiden (ALKU, alueellistaminen, tuottavuus...) välillä pidetään jatkuva tiivis vuorovaikutus. Hankkeiden vaikutukset toisiinsa otetaan huomioon. Tukipalveluilla kuten asiakirjahallinnolla on oltava käytössään riittävät resurssit suunnitella ja toteuttaa tarvittavat yhdistämiset ja muutokset esim. tietojärjestelmissä ja niiden sisällössä, arkiston- ja tiedonhallintasuunnitelmissa, arkistomuodostuksessa, menettelytavoissa ja sopimuksissa.</p>
<p>Virastohankkeen toteuttaminen edellyttää huomattavan suurta lainsäädäntöuudistusta. Riskinä on valmistelun puutteellisuus, oheistoimintojen (kääntäminen, laintarkastus ym.) viivästyminen, virheet valmisteluvaiheessa ja eduskuntakäsittelyn viivästyminen.</p>	<p>Tehtävään on asetettu jaosto, johon on koottu virastoista paras säädösvalmistelun asiantuntemus. Säädösten muutostarve on jo kartoitettu.</p> <p>Sekä valmisteluun että oheistoimintoihin on varattava riittävät resurssit ja säädösprosessin vaiheet on ennakoitava ajoissa.</p>
<p>Tietojärjestelmien irrottamiseen ja yhteensulauttamiseen liittyy merkittäviä riskejä, jotka olisi kartoitettava.</p>	<p>Tehtävään on asetettu jaosto, johon on koottu virastoista paras asiantuntemus.</p>

## 7. Asian valmistelu

### 7.1. Yleiskuvaus

Liikenne- ja viestintäministeriön virastouudistus on yksi mittavimmista valtionhallinnon kehittämishankkeista Suomessa. Uudistuksen on määrä toteutua samanaikaisesti valtion aluehallinnon uudistuksen kanssa. Lisäksi meneillään on valtionhallinnon tuottavuushanke, jonka mukaan ministeriön hallinnonalan henkilötyövuosimäärää olisi vähennettävä noin 800:lla vuoteen 2015 mennessä. Samanaikaisesti toimintoja pitäisi alueellista siten, että ministeriön hallinnonalalta 200 – 400 henkilötyövuotta siirtyisi pääkaupunkiseudun ulkopuolelle (ks. myös 8. kohta, Riippuvuus muista esityksistä).

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 7.5.2008 virastouudistukselle johtoryhmän ja kaksi selvitysryhmää.

Johtoryhmän tehtävänä on johtaa ja valvoa selvitysten tekemistä. Selvitysryhmistä toisen tehtävänä on selvittää, miten väylävirastot voidaan organisoida yhdeksi väylävirastoksi ja toisen tehtävänä vastaavasti selvittää, miten turvallisuusvirastot ja virastojen turvallisuustoiminnot voidaan organisoida yhdeksi yhteiseksi turvallisuusvirastoksi. Työn alkuperäinen määräaika oli 31.3.2009.

Selvityksen johtoryhmän puheenjohtajaksi määrättiin ylijohtaja Juhani Tervala liikenne- ja viestintäministeriöstä. Johtoryhmän jäseniksi määrättiin tai kutsuttiin liikennealan virastojen pää- tai ylijohtajat, ministeriön ja valtiovarainministeriön virkamiehiä sekä henkilöstökeskusjärjestöjen edustajia. Johtoryhmän lisäksi asetettiin kaksi selvitysryhmää. Väylävirastonselvityksen selvitysmiehenä toimi DI Mikko Ojajärvi ja liikenteen turvallisuusvirastonselvityksen selvitysmiehenä DI Reino Lampinen. Selvitysmiehet toimivat asianomaisten selvitysryhmien puheenjohtajina.

Selvityksen tavoitteena on laatia hallituksen esityksen muodossa konkreettinen ehdotus väylä- ja turvallisuusviraston perustamiseksi. Ehdotuksessa tulee ottaa kantaa seuraaviin asioihin:

- Miten Tiehallinnon, Ratahallintokeskuksen, Merenkululaitoksen toiminta tulevaisuudessa organisoidaan sekä keskusvirasto- että aluetasolla.
- Miten Ilmailuhallinnon, Rautatieviraston sekä Merenkululaitoksen turvallisuustoiminnon ja mahdollisesti osin Tiehallinnon turvallisuustoiminnon toiminta organisoidaan tulevaisuudessa siten, että turvallisuuden sääntely ja valvonta saa itsenäisen ja riippumattoman aseman.
- Tutkimus- ja kehitystoiminnan saatavuus ja varmistaminen.
- Ministeriön ja uusien virastojen työnjako ja rajapinta ottaen huomioon, että ministeriöllä tulee säilyä vastuu kokonaisvaltaisen liikennepolitiikan valmistelusta ja ohjauksesta sekä virastojen toiminnan strateginen ohjaus.
- Hallinnonalan tuottavuuden parantamiselle asetetut tavoitteet.
- Hallinnonalalle asetetut alueellistamistavoitteet.
- Virastojen vaiheittain toteuttaminen.

Toimeksiannossa määrättiin lisäksi laatimaan erillinen ministeriön hyväksymä henkilöstön osallistumissuunnitelma yhteistyössä henkilöstöjärjestöjen kanssa sekä asettamaan työn etenemistä varten erillinen viestintäryhmä ja projektitiedottaja. Osallistumissuunnitelman valmistelua varten asetettiin vuorovaikutusryhmä, jonka puheenjohtajaksi nimettiin Hannu Mäkkikangas Ratahallintokeskuksesta, ja viestintäryhmä, jonka puheenjohtajaksi ja projektitiedottajaksi nimettiin Mikko Väänänen Merenkululaitoksesta.

Työtä tukemaan asetettiin vuorovaikutusryhmän ja viestintäryhmän lisäksi yhdeksän sisältöjaostoa eri sektoreille. Eri ryhmien kautta työssä on mukana aktiivisesti noin 200 liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan virkamiestä.

Virastouudistusprosessia avustavaksi konsultiksi palkattiin TalentPartners, jonka tehtävänä oli lähinnä olla neuvonantajana prosessin läpiviennissä ja järjestää uudistuksen alkuvaiheessa työpajoja mm. uusien virastojen strategiaperustan määrittelemiseksi.

Liikenne- ja viestintäministeriö tarkisti 26.11.2008 virastouudistuksen toimeksiantoa siten, että kumpaakin perustettavaa virastoa varten perustettiin erilliset projektit. Tarkistettua toimeksiantoa kuvataan lähemmin 7.8. kohdassa.

## **7.2. Virastouudistusta koskeneiden aikaisempien raporttien ehdotukset**

Liikennehallinnon virastojen yhdistämisestä on tehty lukuisia selvityksiä vuodesta 2002 alkaen. Kaikissa selvityksissä on päädytty siihen, että nykyisten väylävirastojen yhdistämisestä suuremmaksi ja vaikuttavammaksi maa- ja vesiliikennemuodot kattavaksi väylävirastoksi samoin kuin nykyisten turvallisuusvirastojen yhdistämisestä kaikki liikennemuodot kattavaksi turvallisuusvirastoksi on saavutettavissa merkittäviä hyötyjä verrattuna nykyiseen tilanteeseen. Tärkeimpinä hyötyinä nähdään liikennejärjestelmäajattelun vahvistumisen ja virastojen samankaltaisten toimintojen parhaiden käytäntöjen hyödyntämisen kautta saatava vaikuttavuuden, toiminnan laadun, tehokkuuden ja tuottavuuden parantuminen.

Aikaisempia selvityksiä ovat liikenne- ja viestintäministeriön silloisen ylijohtajan Samuli Haapasalon ja yli-insinööri Tiina Kortteen raportti 13.11.2002 *”Tie auki taivasta myöten. Ratkaisut liikennejärjestelmän rahoitukseksi, sen hallinnon ja tuotannon järjestämiseksi. Keskustelun avaus”*, liikenne- ja viestintäministeriön kansliapäällikkö Harri Pursiaisen raportti 30.10.2006 *”Väylävirasto. Muistio väylävirastojen yhdistämisen vaikutuksista ja edellytyksistä sekä ehdotus jatkotoimenpiteiksi”* sekä diplomi-insinööri Reino Lampisen selvitys 2.6.2008 *”Liikenteen turvallisuusvirastojen yhdistämisen hyödyt ja haitat”*.

**Haapasalo ja Korte** ehdottivat erillisten väylävirastojen ydinosaamisen ja -toimintojen tuomista yhteen. Yhteen tuotaisiin myös muut liikennejärjestelmästä vastaavat, ajoneuvohallinnon ja läänien viranomaiset. Näistä muodostettaisiin kaksi organisaatiota, Liikennevirasto sekä riippumaton, turvallisuussääntelystä ja valvonnasta vastaava pieni Liikenneturvallisuustoimisto, vuoden 2004 alusta alkaen. Liikenneturvallisuustoimiston perustamista puolsi jo tuolloin tiedossa oleva EU-regulaatio rautatiepuolen turvallisuusviranomaisen eriyttämisestä itsenäiseksi ja riippumattomaksi radanpitäjästä.

**Haapasalon työryhmän** mietinnössä selvitettiin liikenteen ja väylien hallinnon kehittämistarpeita. Työ kattoi liikenne- ja viestintäministeriön, Tiehallinnon, Merenkulklaitoksen, Ajoneuvohallintokeskuksen sekä Ratahallintokeskuksen yhteisen kehittämisen. Työryhmä tarkasteli erityisesti virastojen nykytilaa ja kehittämistarvetta, yhteistyötä ja synergioita, kehittämissuunnitelmiä, virastojen ohjaus- ja strategiaperustaa, asiakkuuksien hallintaa, tutkimus- ja kehittämistoimintaa, henkilöstöresursseja ja osaamisen kehittämistä, tukipalveluja ja toimintojen alueellistamista. Työryhmä totesi, että virastojen välisen yhteistyön lisääminen on hyvällä alulla. Synergiahyötyjen saavuttaminen ja hyödyntäminen edellyttää uudistuksia ja vahvaa

yhteistä tahtoa sekä ohjausta mm. virastojen toimintomallien yhtenäistämisessä, tilaajayhteistyön vahvistamisessa ja asiakkuusosaamisen kehittämisessä.

**Pursiaisen** liikenneministeriltä saamana tehtävänä oli laatia alustava selvitys siitä, mitä vaikutuksia olisi Tiehallinnon, Ratahallintokeskuksen ja Merenkululaitoksen yhdistämisellä ja mitä seikkoja asian mahdollisissa jatkoselvityksissä tulisi ottaa huomioon. Tärkeänä lähtökohtana oli valtionhallinnon tuottavuusohjelma, jonka mukaan henkilöstö vähenee 253 henkilötyövuotta vuoteen 2011 mennessä. Lisäksi mahdollinen merenkululaitoksen sisäisen tuotannon eriyttäminen aiheuttaisi tuottavuusneuvottelujen mukaisesti 120 henkilötyövuoden vähenemän. Raportissa esitetyin perustein Pursiainen arvioi, että on syytä aloittaa selvitys uuden viraston perustamisesta, johon yhdistettäisiin Tiehallinto, Merenkululaitos ja Ratahallintokeskus. Tärkeimpänä perusteena oli, että väylävirastojen yhdistäminen terästäisi kokonaisvaltaista liikennepolitiikkaa, parantaisi väylänpidon tehokkuutta ja kohentaisi hallinnon tuottavuutta.

Pursiaisen raportissa käydään läpi myös virastojen liikenneturvallisuustyötä. Tieliikenteen turvallisuustyötä koordinoi liikenne- ja viestintäministeriö. Vastuu tieliikenteen turvallisuudesta jakaantuu useille vastuutahoille ja hallinnonaloille.

**Lampisen** selvityksessä käydään läpi liikenteen turvallisuusvirastojen tehtävät, niiden yhtäläisyydet ja eroavaisuudet, organisaatiomallit muissa maissa ja ympäristötehtävien rooli virastoissa sekä esitetään swot-taulukko virastojen yhdistämisen hyödyistä, mahdollisuuksista, haitoista ja riskeistä. Lampinen päätyy siihen, että turvallisuusvirastojen yhdistämisen hyödyt ja mahdollisuudet ovat suuremmat kuin haitat ja riskit.

### **7.3. Vuorovaikutus henkilöstön kanssa (ks. myös edellä 6.3 kohta)**

#### **7.3.1. Vuorovaikutussuunnitelma ja henkilöstötilaisuudet**

Virastouudistushankkeessa on kiinnitetty alusta alkaen erityistä huomiota viestintään, sen avoimuuteen sekä aktiiviseen vuorovaikutukseen. Hankkeen onnistumisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että aktiivinen tiedonkulku, avoimuus ja aktiivinen vuorovaikutus jatkuvat keskeytyksettä koko hankkeen ajan. Avoimella ja jatkuvalla viestinnällä sekä vuorovaikutuksella edistetään muutoksen läpivientä.

Erityistä huomiota vuorovaikutuksessa on kiinnitetty henkilöstön osallistumiseen ja asiantuntijoiden osaamisen hyödyntämiseen sekä uudistuksesta tiedottamiseen.

Riittävän vuorovaikutuksen varmistamiseksi liikenneministeri Anu Vehviläinen asetti vuorovaikutustyöryhmän. Asettamiskirjeen mukaan vuorovaikutuksen tavoitteena on, että henkilöstön esittämät kannanotot otetaan hankkeessa huomioon, niitä arvostetaan ja niistä keskustellaan. Muutoksessa noudatetaan voimassa olevia säännöksiä, hyvää hallintotapaa ja hyvää henkilöstöpolitiikkaa. Henkilöstö saa avointa, ajantasaista, luotettavaa ja yhdenmukaista tietoa selvitysten etenemisestä. Henkilöstön panosta käytetään hyväksi siten, että suunnitellun uudistuksen edut ja haitat tulevat avoimesti käsitellyiksi, virastojen tehtäviä, rakennetta ja vas-

tuusuhteita suunniteltaessa henkilöstön asiantuntemus saadaan käyttöön sekä perustettavat uudet virastot ovat toimivia heti alusta alkaen. Vuorovaikutusryhmä koostui virastojen henkilöstöpäälliköistä eikä siinä ollut henkilöstön edustusta.

Vuorovaikutusryhmän valmistelemat ja liikenneministerin hyväksymät henkilöstön vuorovaikutussuunnitelma sekä muistiot yhteistoimintamenettelystä ja rooleista ja vastuista muutoksen johtamisesta ovat liitteinä 1a – 1d.

Yhteistyö henkilöstön kanssa aloitettiin järjestämällä 18.6.2008 kansliapäällikkö Pursiaisen johdolla yhteistilaisuus henkilöstöjärjestöjen ja virastouudistusprojektin johtoryhmän puheenjohtajan ja selvitysmiesten kanssa. Samaa käytäntöä on jatkettu pitämällä 30.9.2008 toinen vastaava tilaisuus. Seuraavat hallinnonalan YT-tilaisuudet järjestettiin 11.12.2008 sekä 11. ja 25.3.2009.

Sekä johtoryhmässä, molemmissa selvitysryhmissä että jokaisessa 11 sisältöjaostossa oli henkilöstöjärjestöjen edustus. Henkilöstö oli edustettuna myös järjestetyissä työpajoissa.

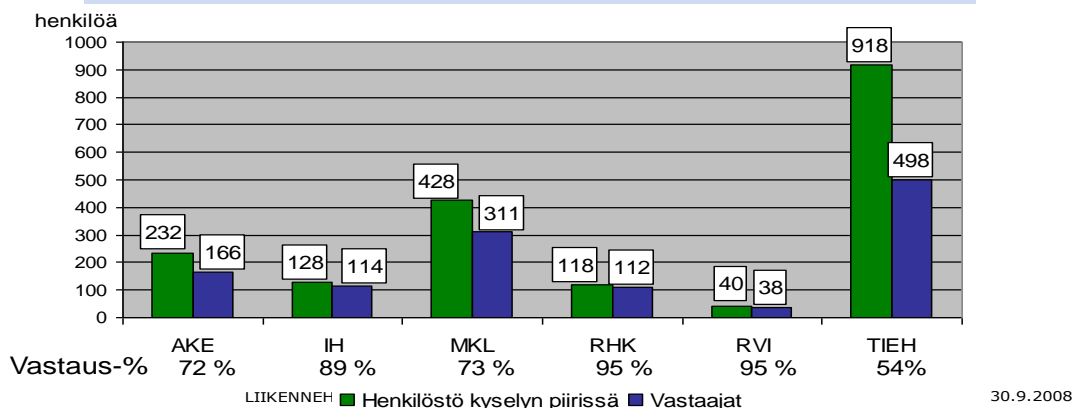
Henkilöstön kanssa suoraa vuorovaikutusta edustavat virastojen selvitysmiesten vierailut virastojen YT- ja tiedotustilaisuuksissa. Lisäksi johtoryhmän puheenjohtaja Juhani Tervala järjesti informaatio- ja keskustelutilaisuuden kaikissa virastoissa tammi-helmikuun 2009 aikana.

### **7.3.2. Henkilöstön näkemykset**

Virastouudistuksen vuorovaikutussuunnitelman mukaisesti toteutettiin henkilöstötutkimus, jossa kartoitettiin koko muutoksen kohteena olevalta henkilöstöltä mielipiteitä uudistuksen uhkatekijöistä ja mahdollisuuksista, henkilöstön halukkuudesta siirtyä työhön toiselle paikalle, sekä vuorovaikutuksen ja viestinnän onnistumisesta. Kyselyyn vastattiin aktiivisesti ja henkilöstöllä oli uudistuksen johdolle paljon kerrottavaa.

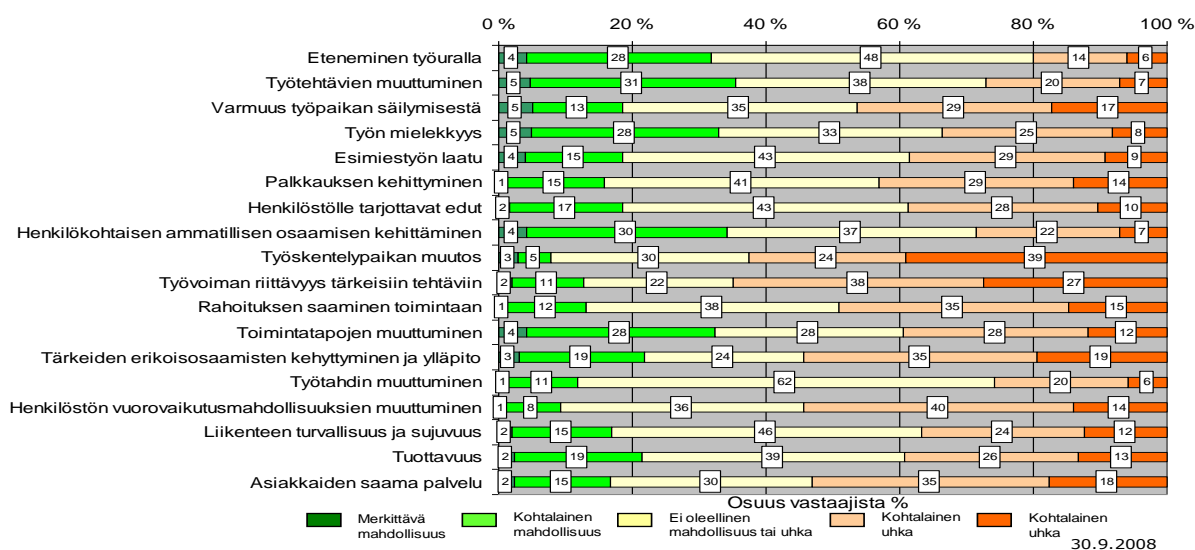
Kohderyhmä: Ajoneuvohallintokeskuksen, Ilmailuhallinnon, Ratahallintokeskuksen, Rautatieviraston ja Tiehallinnon koko henkilöstö sekä Merenkululaitoksen henkilöstö lukuun ottamatta sisäistä tuotantoa (1864 henkeä)

Vastaajia 1241 (66 % kohderyhmästä)



Suurimpana uhkana muutoksessa koetaan alueellistaminen, halukkuutta siirtyä työhön toiselle paikkakunnalle on hyvin pienellä osalla henkilöstöä. Suuri huoli on myös erikoisosaamisen säilymisestä ja resursseista. Riskien realisoituminen alueellistamisen yhteydessä on ilmeinen. Mahdollisuuksiakin nähtiin, lähinnä henkilökohtaisella tasolla työtehtävien muutoksessa sekä osaamisen ja työuran kehittymisessä.

## Mahdollisuudet ja uhat, kaikki vastaajat



Uudistuksen johtamisen kannalta tutkimuksesta saatiin arvokasta tietoa virastojen erilaisuudesta sekä eri asemassa olevien, ikäryhmien ja eri tehtävissä toimivien ajatuksista ja koke-

muksista. Virastojen johto, esimiehet ja koko henkilöstö tarvitsevat selvästi lisää keskusteluja muutoksen perusteista, konkreettista tietoa siitä mitä tapahtuu sekä vuorovaikutusta yli virastorajojen. HALKE:n 26.11.2008 linjauksen mukaisesti henkilöstön asemaa koskevia periaatteita virastouudistuksessa tarkennetaan yhteistyössä henkilöstön ja henkilöstöjärjestöjen kanssa.

Avoin ja vuorovaikutteinen muutoksen johtaminen jatkuu myös selvitysvaiheen jälkeen. Henkilöstön osallistuminen uusien virastojen perustamistyöhön on erittäin laajaa ja prosessiin kuuluu myös henkilöstön mielipiteiden kartoitus kyselytutkimusten avulla.

### **7.3.3. Henkilöstöjärjestöjen näkemykset**

Henkilöstöjärjestöt ovat esittäneet seuraavat edellytykset virastouudistuksen toteuttamiselle:

- Ketään ei irtisanota muutoksen johdosta. Henkilöstö siirtyy uusiin virastoihin nykyisin ehdoin ja eduin. Pääsopijajärjestöjen kanssa neuvotellaan ja sovitaan muutosturvasopimus sekä henkilöstön asemaa koskevat turvalausekkeet.
- Valittaessa henkilöitä esimiestehtäviin painotetaan erityisesti henkilöjohtamistaitoja, ja soveltuvuus esimiestehtäviin mitataan laillistettujen psykologien tekemien testausten avulla. Valittavien esimiesten tulee kaikkien läpäistä nämä testit. Niille nykyisille esimiehille, jotka uudessa organisaatiossa eivät toimi esimiehenä, etsitään aktiivisessa yhteistyössä sopiva asiantuntijatehtävä. Esimiesnimityksissä ylimmästä johdosta alkaen kiinnitetään huomiota sukupuolten väliseen tasa-arvoon hallitusohjelman mukaisesti.
- Aluehallintoviranomaisiin (ELY ja AVI) siirtyvän substanssihenkilöstön ammattitaidon ylläpito varmistetaan ja työnohjaukseen allokoidaan resursseja (henkilöresursseja ja rahaa).
- Palkkauksen kannustavuudesta ja kilpailukykyisyydestä huolehditaan. Palkkaturva ja palkkausjärjestelmät yhtenäistetään neuvottelu- ja sopimusteitse henkilöstöjärjestöjen kanssa. Nykyiset palkkausjärjestelmät ovat käytössä siihen saakka kunnes uusi palkkausjärjestelmä otetaan käyttöön kahden vuoden kuluessa virastojen perustamisesta.
- Henkilöstön jatko-, täydennys- ja uudelleenkoulutukseen ja ammattitaidon ylläpitämiseen budjetoidaan riittävästi varoja.
- YT-menettelyn järjestäminen, myös poikkihallinnollinen YT-menettely.
- Työhyvinvoinnin turvaamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota.
- Henkilöstölle taataan muutosturvasopimus viiden vuoden ajaksi.

Henkilöstöjärjestöt ovat lisäksi jättäneet virastohankkeen säädösjaostolle hallintolakien henkilöstöä koskevia siirtymäsäännöksiä koskevan eriävän mielipiteen, joka on liitteenä 2.

Virastohankkeen johto on lisäksi laatinut kannanoton henkilöstön irtisanomisten ja pakkosiirtojen välttämisestä hankkeen yhteydessä. Kannanotto on liitteenä 7.

Henkilöstöjärjestöjen edustajat ovat jatkuvasti kritisoineet hallinnonalan YT-kokouksissa kahden virastouudistuksen yhteistoimintaan liittyvää asiaa:

- Henkilöstöllä ja henkilöstön edustajilla ei ole ontuvien sijaisjärjestelyjen ja vaativien virkatehtävien vuoksi ollut todellista mahdollisuutta valmistautua ja osallistua virastouudistustyöhön vuorovaikutussuunnitelman linjaamalla tavalla. Tämä koskee erityisesti virastojen asiantuntijoita;
- Henkilöstöä on kuultu ja henkilöstön edustajat ovat saaneet olla mukana keskustelemassa valmisteltavista asioista. Henkilöstön asemaan liittyvissä asioissa ei henkilöstön esittämää ole huomioitu eikä vaihtoehtoista neuvoteltu, vaan linjaus on ollut tiukasti VM:n lausunnon mukainen.

#### **7.4. Viestintä**

Riittävän tiedon saamiseksi uudistuksesta liikenne- ja viestintäministeriö asetti myös viestintäryhmän, jossa on kaikkien uudistuksessa tarkasteltavien virastojen viestintäpäälliköt jäseninä. Viestintäryhmän asetuskirje on liitteenä 3.

Viestintäryhmän tehtävänä on toteuttaa ja sovittaa yhteen kaikkea hankkeeseen liittyvää viestintää. Ryhmä huolehtii hankkeeseen liittyen riittävästä, avoimesta ja ajantasaisesta viestinnässä kaikissa virastoissa, joita hanke koskee. Lisäksi viestintäryhmä toimii hankkeessa toteutettavien verkkopalveluiden ja muiden viestintävälineiden ja kanavien toimitusneuvostona. Viestintäryhmä toimii asiantuntijaryhmänä hankkeen sisäisen ja ulkoisen viestinnän toteuttamisessa.

Tietoa virastouudistuksesta on ollut koko ajan saatavilla yleisellä tasolla liikenne- ja viestintäministeriön nettisivuilta ja tarkemmin vain liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan henkilön käytössä olevilta LIIVI-extranet-sivuilta.

#### **7.5. Prosessin kuvaus**

##### ***Prosessin organisointi***

Virastouudistuksen organisointi ja eri organisointitasojen tapa käsitellä asioita oli seuraava:

- Hanketoimisto (ks. seuraava kohta) valmisteli aineiston johtoryhmän ja selvitysryhmien kokouksiin.
- Sisältöjaostot olivat selvitysmiesten apuna mm. raporttitekstien laadinnassa omalta alueeltaan.
- Selvitysryhmät käsitelivät johtoryhmälle esitettäviä asioita, erityisesti selvitysmiesten valmistelemissa raporttiluonnoksia.
- Johtoryhmä johti ja valvoi selvitysten tekemistä ja hyväksyi 13.10.2008 hallinnon ja kehittämisen ministerityöryhmää (HALKE) varten laaditun väliraportin/pääperiaatteet (ks. jäljempänä 7.6. kohta).
- Selvitysmiehet esittelivät selvityksen tilannekatsauksia tarvittaessa liikenne- ja viestintäministeriön liikennepolitiikan osaston johdolle, virastoille, henkilöstöjärjestöille ja sidosryhmille. Liikennepolitiikan osasto vei tarpeen mukaan asioita liikenne- ja viestintäministeriön johdon käsittelyyn.



- HALKE käsitteli väliraporttia 18.11. ja 26.11.2008
- HALKEN kannanoton jälkeen hankkeen määräaikaä jatkettiin vuoden 2009 loppuun ja hankkeen organisointia tarkistettiin.

### ***Prosessin vaiheistus ja aikataulu***

Prosessin vaiheistus on esitetty liitteenä 4.

### ***Hanketoimisto***

Hanketoimistoon kuuluivat vuoden 2008 loppuun saakka selvitysmiehet Mikko Ojajärvi ja Reino Lampinen, johtoryhmän sihteeri Sabina Lindström, selvitysryhmien pääsihteeri Eeva Linkama, uudistuksen projektitiedottaja Mikko Väänänen, vuorovaikutusryhmän puheenjohtaja Hannu Mäkikangas sekä konsultin edustajina Jari Lindqvist ja Petri Eerola.

### ***Strategiaperustatyöpajat***

Molemmat selvitysryhmät järjestivät viisi työpajaa, joissa käsiteltiin perusteellisesti virastojen strategiaperustaa. Aiheina olivat muutostekijät ja sidosryhmien odotukset, muutostekijöiden vaikutusten mahdollisuudet ja uhat, virastojen muodostamisesta tulevat lisäarvo- ja synergiatekijät sidosryhmille ja asiakkaille, virastojen tahtotila, toiminta-ajatus, strategiset linjaukset, päätehtävät sekä lopuksi virastojen mahdolliset rakennemallit.

Työpajoihin osallistuivat selvitystyöryhmien jäsenet, ja niiden käytännön vetämisestä ja tulosten kirjaamisesta vastasi TalentPartners.

Työpajojen tuotoksia käytettiin hyväksi johtoryhmän väliraporttia ja tätä virastaselvitystä kirjoitettaessa.

## **7.6. Väliraportti virastouudistuksesta**

Virastouudistusta käynnistettäessä oli poliittinen päätös lähteä suunnittelemaan väylävirastoa ja liikenteen turvallisuusvirastoa (HALKE 8.5.2008), mutta ei päätöstä virastojen muodostamisesta. Virastouudistuksen johtoryhmä päätti tukevan perustan saamiseksi jatkotyölle laatia liikenne- ja viestintäministeriölle tiiviin väliraportin ja esitti sen viemistä HALKEN käsitteilyyn. Väliraportin laatimisessa käytettiin hyväksi sekä virastojen ja sisältöryhmien tekstiehdotuksia että työpajojen tuotoksia.

Väliraportti/pääperiaatteet käsiteltiin liikenne- ja viestintäministeriön johdon kannanottojen jälkeen HALKEN kokouksissa 18.11. ja 26.11.2008. HALKE puolsi virastohankkeen valmistelutyön jatkamista alussa 1 kohdassa esitetyllä tavalla.

## **7.7. Sijoittamisselvitys**

Alueellistamista koskevan lainsäädännön mukaisesti uusien virastojen sijoituspaikoista tehtiin sijoittamisselvitys, jossa pääkaupunkiseutua verrattiin vähintään kahteen muuhun sijoittamispaikkakuntaan (alueellistamislainsäädännöstä ja sijoittamisselvityksistä: ks. lähemmin jäljempänä 8.3. kohta). Sijoittamisselvitykseen sisällytettiin tiedot siitä, kuinka virastojen sijoitus

vertailtaville paikkakunnille vaikuttaa virastojen toimintaan, talouteen ja henkilöstöön sekä millaiset alueelliset vaikutukset sijoittamisella olisi.

Liikenne- ja viestintäministeriö käynnisti sijoittamisselvitykset joulukuussa 2008. Selvitykset valmistuivat 9.3.2009.

Tulevan väyläviraston sijoittamispaikkoina vertailtiin pääkaupunkiseudun lisäksi Lappeenranta ja Rovaniemeä. Liikenteen turvallisuusviraston sijoittamispaikkoina puolestaan vertailtiin pääkaupunkiseudun lisäksi Kuopiota ja Kouvola.

Liikenteen turvallisuusviraston osalta selvitettiin lisäksi meriturvallisuuden toimintojen alueellistamista Kotkaan. Väyläviraston osalta selvitettiin myös hajasijoitettua mallia, jossa väyläviraston teknisiä palvelutehtäviä alueellistettaisiin Rovaniemelle tai Lappeenrantaan.

Sijoittamisvertailuun valittujen paikkakuntien katsottiin tukevan alueellistamisesta annettujen ohjeiden mukaisesti uusien virastojen toimintaa. Paikkakunnilla on virastojen toimintaan liittyvää osaamista ja koulutusta ja alan muita toimijoita. Sijoittamisselvityksien toteuttajaksi kilpailutettiin valtion hallinnon ulkopuolinen konsulttitoimisto NetEffect Oy.

Sijoittamisselvityksissä NetEffect päätyi siihen, että toiminnalliset, taloudelliset ja henkilöstöön kohdistuvat vaikutukset tukevat uusien virastojen sijoittamista pääkaupunkiseudulle. Myös alueen ominaisuuksien näkökulmasta sijoittamista pääkaupunkiseudulle puoltaa hyvä saavutettavuus sekä kansallisella tasolla että kansainvälisesti. Pitkällä aikajänteellä virastojen sijoittaminen mainituille vaihtoehtoisille paikkakunnille Rovaniemelle, Lappeenrantaan, Kuopioon tai Kouvolaan olisi tukenut alueiden ostovoimaa ja aluetaloutta. Sijoittamisella olisi ollut myös pieni myönteinen työllisyysvaikutus, tarkoittaen yleensä noin yhden prosenttiyksikön vähennystä työttömyysprosenttiin.

Sijoittamisselvitysten yhteenvedot ovat liitteessä 5.

Sijoittamisselvityksen perusteella liikenneministeri Vehviläinen päätti 6.3.2009 alustavasti, että molemmat virastot perustetaan pääkaupunkiseudulle. Samalla hän päätti, että aiemmin ilmoitettu liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan 200 – 400 työpaikan alueellistavoite vuoteen 2015 mennessä pysyy ennallaan. Sen toteuttamiseksi ministeriö asettaa työryhmän, jonka toimeksiantoon kuuluu selvittää uusista virastoista alueellistettavien tehtävien siirtoa Rovaniemelle ja Lappeenrantaan. Uuden työryhmän toimeksianto on liitteenä 6.

Edellä mainitun sijoittamisselvityksen mukaan väyläviraston ns. teknisten palvelujen 200 henkilötyövuosipanoksen siirtäminen olisi sekä aluekehitysvaikutusten että toiminnallisten vaikutusten kannalta edullisempaa Rovaniemelle kuin Lappeenrantaan.

Ministerin alustava ehdotus käsitellään alueellistamisen koordinaatioryhmässä (ks. 8.3. kohta) ja mahdollisesti HALKEssa ja valtioneuvostossa, jonka jälkeen valtioneuvosto tai ministeri tekee lopullisen päätöksen.

## **7.8. Virastohankkeen organisointi HALKEN päätöksen jälkeen**

HALKEN puollettua virastouudistuksen pääperiaatteita liikenne- ja viestintäministeriö tarkisti 26.11.2008 uudistushankkeen organisointia siten, että valmistelutyö jatkuu myös 1.4. – 31.12.2009 välisen ajan. Päätöksen mukaan virastouudistuksen johtoryhmä käsittelee ministeriötasolle kuuluvat hankkeen asiat kuten säädösvalmisteluun, tulosoajaukseen ja budjetointiin sekä ALKU -hankkeeseen ja alueellistamiseen liittyvät asiat. Johtoryhmä käsittelee myös koko hanketta koskevat periaatteelliset ja toimintatapoihin liittyvät henkilöstön vuorovaikutukseen ja viestintään liittyvät asiat ja seuraa, että sovitusta pelisäännöistä pidetään kiinni myös hankkeen edetessä.

Työn etenemistä varten asetettiin Väylävirastoprojekti ja Turvallisuusvirastoprojekti, joiden tavoitteena on suunnitella ja toteuttaa uusien virastojen perustaminen. Virastouudistuksen johtoryhmä hyväksyy perustamisprojektien projektisuunnitelmat ja seuraa projektien etenemistä.

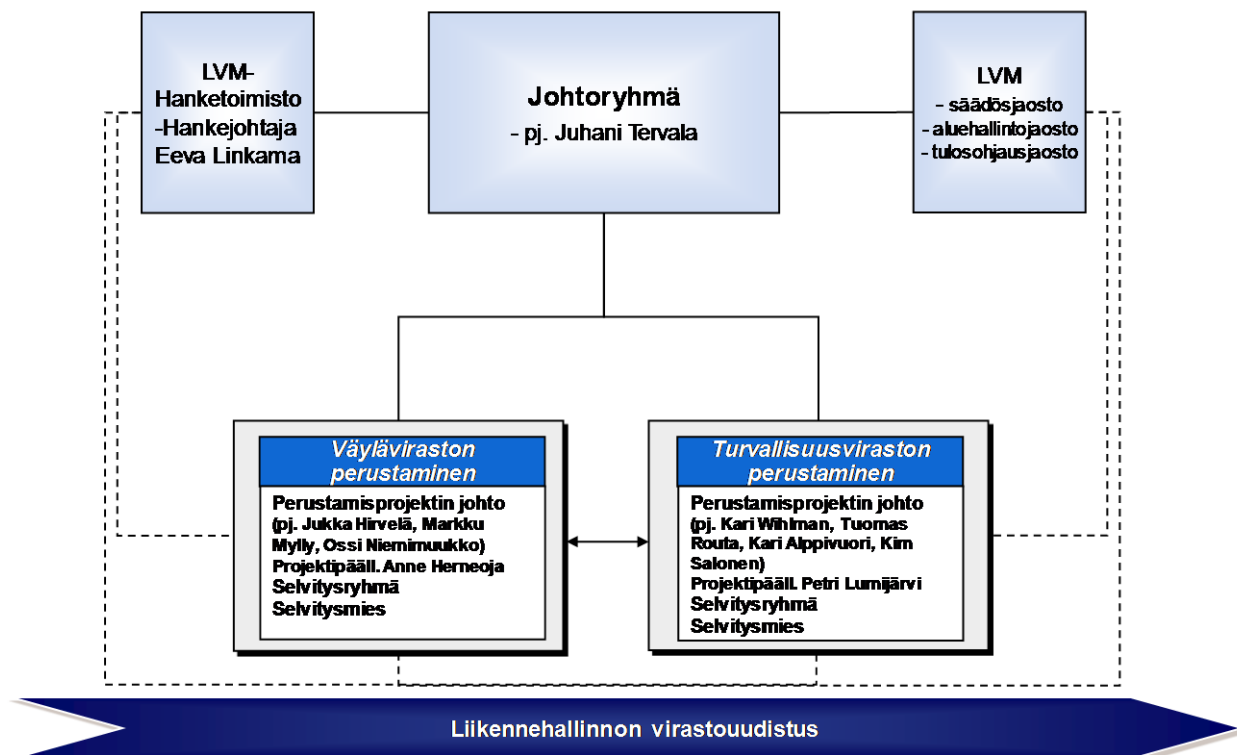
Väylävirastoprojektin puheenjohtajaksi ministeriö nimitti pääjohtaja Jukka Hirvelän. Väylävirastoprojektin johtoon kuuluvat Hirvelän lisäksi pääjohtaja Markku Mylly ja ylijohtaja Ossi Niemimuukko. Väylävirastoprojektin projektipäälliköksi nimitettiin Anne Herneoja.

Turvallisuusvirastoprojektin puheenjohtajaksi nimitettiin ylijohtaja Kari Wihlman ja jäseniksi ylijohtajat Kim Salonen ja Kari Alppivuori sekä Merenkululaitoksen meriturvallisuustoiminnon johtaja Tuomas Routa. Turvallisuusvirastoprojektin projektipäälliköksi nimitettiin Petri Lumijärvi.

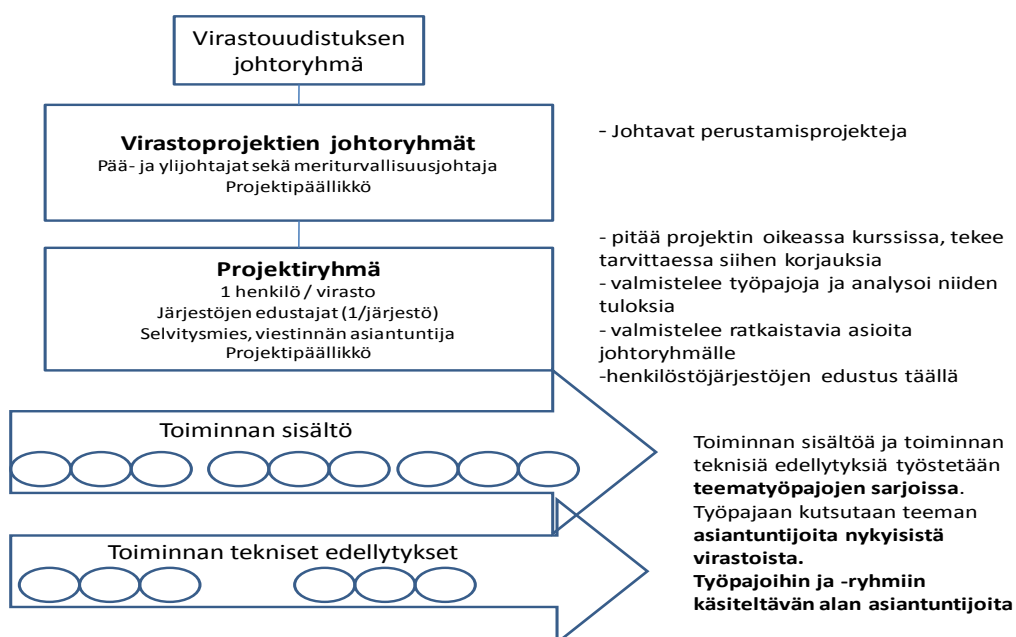
Projektipäälliköt johtavat projektitoimistoja, jotka koordinoivat asettamiensa perustamistyöryhmien työtä. Käytännössä perustamistyöryhmät jatkavat sisältöjaostojen työtä (ks. 7.8. kohta).

Lisäksi ministeriö nimitti liikenne- ja viestintäministeriöstä liikenneneuvos Anneli Tantun aluehallintojaoston puheenjohtajaksi, hallitusneuvos Hannu Pennasen säädösjaoston puheenjohtajaksi sekä liikenneneuvos Eeva Linkaman LVM-hanketoimiston hankejohtajaksi. Hanketoimiston jäseniä ovat olleet Anne Herneoja, Petri Lumijärvi, Sabina Lindström, Mikko Väänänen, Hannu Mäkikangas, Reino Lampinen ja Mikko Ojajärvi. Hanketoimisto vastaa uudistuksen kokonaisuuden hallinnasta ja koordinoinnista, valmistelee asiat johtoryhmän käsitteelyyn, vastaa sisältöjaostojen ja perustamistyöryhmien työn vaiheistuksesta ja ohjeistuksesta sekä vastaa viestinnän ja henkilöstövuorovaikutuksen järjestämisestä.

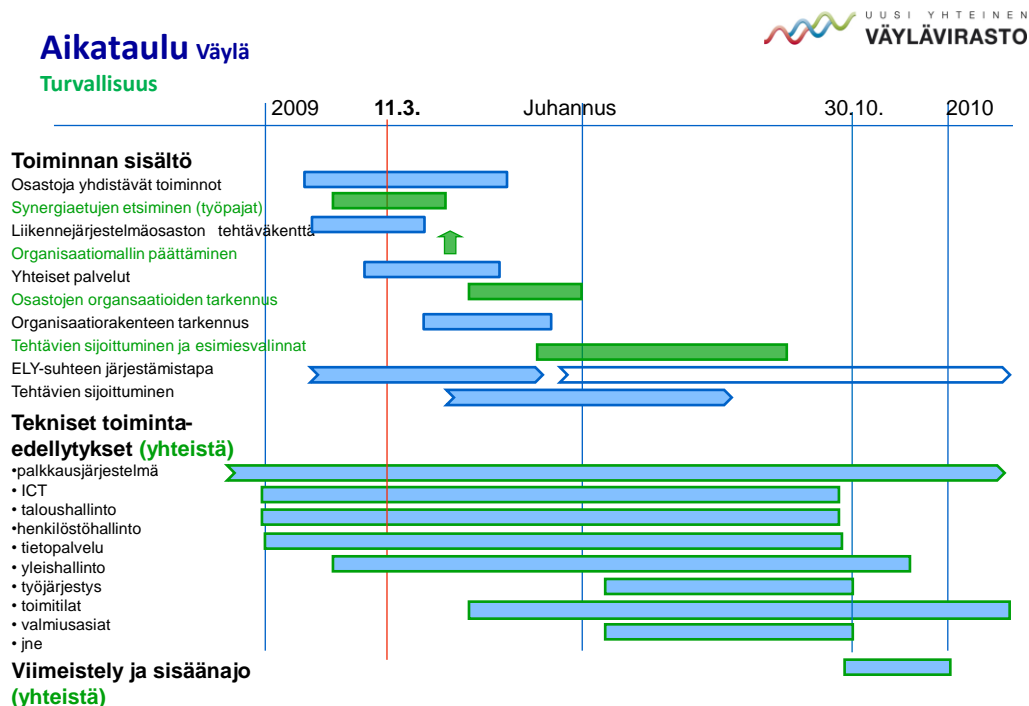
Tarkistettu valmisteluorganisaatio käy ilmi oheisesta kaaviosta:



Projektipäälliköt ovat hahmotelleet valmistelutyön jatkoa seuraavasti:



Projektin ohjeellinen aikataulu olisi seuraava:



## 7.9. Sisältöjaostojen toiminta ja tuotokset

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti toimeksiannon mukaisesti viestintäjaoston ja vuorovai-  
kusjaoston. Virastouudistuksen johtoryhmä asetti puolestaan 3.9.2008 aluehallintojaoston ja  
säädosjaoston. Näiden lisäksi selvitysmiehet asettivat virastojen perustamisen valmistelua tu-  
kemaan seuraavat sisältötyöryhmät/jaostot:

- Henkilöstöhallintojaosto
- Tulohajausjaosto
- Talousjaosto
- Tietohallintojaosto
- Sopimusjaosto
- T&K-jaosto
- Tietopalvelujaosto

Jaostojen tehtävänä oli avustaa selvitysryhmiä ja johtoryhmää uudistusta koskevan raportin ja  
ehdotuksen valmistelussa tehtäväalueellaan seuraavasti:

1. Tiivis nykytilan kartoitus sisältäen toiminnot/tehtävät, rakenteet ja resurssit, linjaukset ja  
toimintatavat sekä järjestelmät ja voimassa olevat sopimukset 28.10.2008 mennessä.
2. Analyysi käynnissä/valmistelussa olevista hankkeista sekä tehdä ehdotus uuden viraston  
näkökulmasta niiden jatkamisesta/uudelleen suuntaamisesta/lopettamisesta 11.11.2008  
mennessä
3. Analyysi ja kuvaus muutosten kohteena olevista/tulevista asiakokonaisuuksista ja niitä  
koskevista aikatauluista sekä esitys uudistamista edellyttävistä sopimuksista; tämä sisäl-

tää myös ryhmän arvion ja ehdotuksen ulkopuolisen asiantuntija-avun tarpeesta. Tämä kohta voi sisältää johtoryhmälle osoitettuja kysymyksiä 25.11.2008 mennessä.

4. Riskianalyysi tehtävän hoitamisesta uusissa virastoissa 30.11.2008 mennessä.
5. Kuvaus toiminta-alueen tavoitetilasta (tehtävät, osaamiset, resursointi, toimintatavat ja organisointi) uudessa virastossa. Tämä sisältää vuoden 2010 alun tavoitetilan sekä pidemmän aikavälin tavoitetilan tammi-helmikuussa 2009.

Toimeksiantoa tarkennettiin sittemmin siten, että säädösjaoon tulee toimittaa ehdotuksensa hallituksen esitykseksi selvitysmiesten ja selvitysryhmien tarkasteltavaksi helmikuun 2009 loppuun mennessä ja muiden jaostojen sanottuun hallituksen esitykseen vaikuttavat huomionsa säädösjaoon marraskuun 2008 loppuun mennessä.

Jaostojen tuli olla riittävässä yhteistyössä toistensa kanssa, erityisesti alueilla, jotka koskevat useita ryhmiä (esim. ALKU-hanke). Ryhmät raportoivat työnsä tuloksista selvitysmiehille ja selvitysryhmien sihteerille.

Johtoryhmän kokouksessa 11.12.2008 jaostot antoivat seuraavanlaiset raportit toiminnastaan:

#### **Viestintäjaosto**

##### *Jaoston tehtäväalue, nykytila ja riskianalyysi:*

Tehtävä: Suunnitella ja toteuttaa hankkeen viestintää. Ryhmä jakaantunut kahteen ryhmään, jotka suunnittelevat ja toteuttavat uusien virastojen viestinnän käynnistämisen ja hankkeen aikaisen muutosviestinnän.

1. Nykytila: väyläpuolella työskentelee viestinnässä 15 (pl. tiepiirit, sis. kaikki MKL:n tiedottajat), Turvapuolella työskentelee 6, joista 1 ma. Uusien virastojen viestintäyksiköiden organisoimiseksi on viestintäpäälliköillä oma ehdotus.
2. Riskit: Viestinnän onnistuminen on yksi kriittinen tekijä koko hankkeen onnistumiselle

##### *Muutoksen kohteena olevat kiireisimmät asiakokonaisuudet ja avoimet kysymykset:*

1. Laaditaan perustamisvaiheen viestintä- ja toimenpidesuunnitelmat
2. Viestintäkumppanien kilpailutus molemmille virastoille
3. Virastojen nimet ja tunnukset osallistavalla prosessilla
  - visuaalinen ilme, tunnukset, graafinen ohjeistus
4. Sisäinen ja ulkoinen viestintä
5. internet
  - yhteinen intranet
  - muutoksen aikaiset ekstranetit, uutiskirjeet, hankkeen lehti muuttuu uutiskirjeeksi, uusien virastojen esitteet
6. Mediajakelut, mediaseuranta
7. Yhteisten palveluiden tuottama yhteystieto- ja asiantuntijaluettelot tarvitaan viestinnän käyttöön 1.1.2010
8. Kriisiviestintä varmistettava

## Henkilöstöjaosto

### *Tehtävät:*

- Henkilöstön asema muutoksessa, työnantajatoiminnan ja henkilöstöhallinnon järjestäminen
- Vuorovaikutuksen suunnittelu ja varmistaminen

### *Nykytila:*

- Päivitettyä vuorovaikutussuunnitelmaa toteutetaan, käynnissä olevat hankkeet ja riskit kartoitettu, parhaiden käytäntöjen vertailu konsultin avulla alkamassa, ehdotuksia organisoinnista valmisteltu hankeryhmille
- Jatkossa eniten töitä palkkausasioiden, osaamisen kehittämisen ja henkilöstöhallinnon järjestämisessä sekä mahdollisesta alueellistamisesta aiheutuvien henkilöstöongelmien hoidossa

### *Riskit:*

- Virastojen käynnistyminen ontuu (muutosjohtaminen)
- Alueellistamispäätökset tai niiden viivästyminen
- Ammattitaitoisen väen pitäminen ja saanti, osaamisen ja hyvinvoinnin lasku
- Palkkausjärjestelmän sopiminen ei onnistu aikataulussa

### *Muutoksen kohteena olevat kiireisimmät asiakokonaisuudet ja avoimet kysymykset:*

- Muutosvaiheen menettelyt palkkausjärjestelmissä ja henkilöstöjohtamisessa
- Palkitsemisjärjestelmien valmistelu: Palkkausjärjestelmä, tulospalkkiot, pikatulos-palkkiot, aloitepalkkiot, henkilöstöedut
- Virastojen kulttuurien lähentämisen aloitus
- Virastojen yhteiset osaamisen kehittämishankkeet: Harkittu jatkaminen, perehdyttämiseen ja yhteiseen osaamiseen liittyvät mahdolliset uudet
- Henkilövalintojen periaatteet ja organisointi

### *Esitys työn jatkosta:*

- Henkselit jatkaa, keskittyy koko hankkeen yhteisiin linjakysymyksiin ja, kokoontuu harvemmin.
- Uusien organisaatioiden suunnittelu tehdään virastokohtaisissa perustamisryhmissä /työpajoissa

## ALKU-jaosto

### *Tehtävät:*

- seurata tiivistä ALKU-hankkeen etenemistä,
- seurata uusista virastoista tehtäviä sijoittumisselvityksiä
- arvioida aluehallintoon siirrettävissä olevia tehtäviä myös sellaisten tehtävien osalta, joihin ei HALKEN päätöksessä 8.5.2008 ole otettu kantaan
- tehdä ehdotuksia aluehallintovirastojen ohjausmallista

*Nykytilanne:*

- Seurattu ALKU-hankkeen etenemistä
- Virastot tehneet jaostolle arvionsa keskushallinnosta aluehallintoon siirrettävistä tehtävistä -jaostossa ei yksimielistä kantaa
- Selvitys ALKU-hankkeelle tehtävä 15.3.2008 mennessä
- Sijoittamisselvitys vasta alussa

*Avoimet kysymykset:*

- Onko selvitys keskusvirastosta aluehallintoon siirrettävistä tehtävistä edelleen ALKU-jaostolla, muulla projektiorganisaatiolla vai siirretäänkö se ministeriölle?
- Jos projektiorganisaatio tarkastelee tehtäviä, se voisi raportoida ALKU-jaostolle ja/tai virastouudistuksen johtoryhmälle.
- Ehdotukset ohjausmallista – vastuu on jo siirtynyt projektiorganisaatiolle.

**Säädösjaosto**

*Toimeksianto:*

- kartoittaa nykyisiä virastoja koskevat lait ja asetukset;
- valmistella HE-ehdotukset kummankin uuden viraston hallintolaeiksi sekä hallintoasetuksiksi;
- selvittää virastojen toimialaan liittyvien muiden lakien muutosehdotuksia;

*Tähän mennessä tapahtunutta:*

- Muutettavat lait identifioitu (noin 200!)
- Uusien virastojen hallintolakien ja -asetusten luonnokset valmisteltu.
- Muiden säädösten muutostarpeita ja muutosmahdollisuuksia on arvioitu.
- Valmistelussa otetaan huomioon ALKU-hankkeesta johtuvat LVM:n hallinnonalan säädösmuutokset.

*Eteneminen:*

- Tärkeimmät ehdotukset valmistuvat 28.2.2009 mennessä.
- Sen jälkeen jatketaan erityislainsäädännön valmistelua ja asetusten viimeistelyä
- Lausunnot, käänös ja laintarkastus keväällä
- Budjettilakina syyskuussa eduskuntaan
- Pääjohtajan nimitys ja muita toimia jo ennen lain voimaantuloa

*Avoimna oleva kysymys:*

- Kuka nimittää pääjohtajien välittömät alaiset ja perustetaanko nämä virat jo ennen virastojen aloittamista? (*johtoryhmän kanta: pääjohtaja nimittää sen jälkeen, kun hänet on nimitetty*)
- (Neuvottelukunta?)



## **Tulosohjausjaosto:**

### *Jaoston tehtäväalue:*

Jaoston tehtävänä on LVM:n ja virastojen tulosohjausmallin määrittäminen.

### *Jaoston kokoonpano:*

Pj Petri Jalasto, siht. Riitta Viren, LVM, jäsenet Anne Herneoja, RHK; Ville Autero, MKL; Kari Hiltunen, JHL/Tieh; Aki Härkönen, JUKO/RHK; Kari Ruohonen, RHK; Marjatta Laakso, MKL; Tapani Määttä, Tieh; Markus Pettinen, RVI; Markku Pyy, Pardia/RHK; Marko Sillanpää, AKE; Sakari Uutela, IH ja Sabina Lindström, LVM. Työryhmä on jakaantunut väyläviraston ja toisaalta turvallisuusviraston ohjauksen alatyöryhmiin.

### *Tulosohjausjaoston tehtäväalueen nykytila:*

Tulosohjauksen puitteet ja prosessi on hahmoteltu pääpiirteittäin. Keväällä 2008 hyväksytty LVM:n tulosohjausprosessin kuvaus on uudessakin tilanteessa relevantti. Tärkeimpiä tehtäviä ovat käytännön vuorovaikutusprosessin syventäminen sekä tulosprisman valmistelu molemmille virastoille.

### *Katsaus käynnissä oleviin strategisiin hankkeisiin:*

Tulosohjaukseen ei liity merkittäviä käynnissä olevia hankkeita. Alkamassa on liikennejärjestelmän palvelutason tilakuvaus, joka on tärkeä edellytys tulosprisman kehittämiseksi ohjaamaan koko liikennejärjestelmän kehittämistä lähtien asiakkaiden yhteystarpeista.

### *Riskianalyysi:*

Suurimmat riskit ovat tulosprisman mittarien huono vastaavuus yhteiskunnallisiin vaikuttavuustavoitteisiin nähden, epäselvät roolit ministeriön ja virastojen välillä sekä johdon sitoutuminen tulosohjauksen ja vuorovaikutuksen periaatteisiin. Parhaiten nämä riskit vältetään huolellisella ja syvällisellä valmistelulla sekä riittävällä keskustelulla ennen päätöksentekoa.

### *Muutoksen kohteena olevat merkittävät asiakokonaisuudet:*

Formaalinen tulosohjausprosessi pysyy nykyisellään liikenne- ja viestintäministeriössä vuonna 2008 laaditun prosessikuvauksen mukaisena. Ohjausta kehitetään vaikuttavammaksi ja ketterämmäksi uudistamalla ja syventämällä yhteistyön muotoja. Tavoitteena on uudenlainen kumppanuuteen perustuva yhdessä tekemisen kulttuuri. Käytännön vuorovaikutus esitetään kehitettäväksi STORY-käytännön pohjalta. Keskeisinä foorumeina ovat molempien virastojen johtoryhmien ja ministeriön liikennepolitiikan osaston johtoryhmän yhteiskokoukset, kumpikin virasto omana kokouksenaan. Näitä yhteiskokouksia pidettäisiin noin neljä kertaa vuodessa. Tätä kokousta avustaisi viraston ja ministeriön asiantuntijoista koottu ryhmä, jonka keskeisenä tehtävänä olisi seurata liikennejärjestelmän palvelutason kehitystä proaktiivisesti ja valmistella strategiatason toimenpide-ehdotuksia yhteiselle johtoryhmälle.

*Tärkeimmät avoimet kysymykset tulosohjausjaoston osalta:*

Tulosprisman sisältö. Tulostavoitteiden nostaminen liikennejärjestelmätasolle merkitsee uudenlaisten mittarien löytämistä. Myös kysymys siitä, kuinka syvälle liikenne-  
muotokohtaisiin mittareihin on tarkoituksenmukaista enää mennä, on ratkaistava.  
Turvallisuusviraston osalta on löydettävä nykyisten virastojen yhteiset tavoitteet yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioimiseksi. Tulosohjausjaosto tuottaa helmikuun loppuun mennessä esityksen virastojen tulosprismasta.

Ministeriön ja virastojen roolit ja työnjako strategisten prosessien valmistelussa on toinen vielä avoin keskeinen kysymys. Ministeriön ydintehtäviin kuuluu liikennepoliitiikan valmistelu päätöksentekoa varten. Käytännössä tämä merkitsee Liikenne 2030-, Tulevaisuuskatsaus- ja Liikennepoliittinen selonteko- tapaisten raporttien valmistelua ja siihen liittyviä liikennejärjestelmätason analyysijä, ohjelmätason vaikutusarviointia ja kehittämisohjelmien suunnittelua. Uusi virasto tuo uusia mahdollisuuksia, asiantuntemusta ja resursseja näiden asioiden kehittämiseen. On kuitenkin määriteltävä riittävän tarkasti ministeriön ja virastojen vastuut ja työnjako, jotta hyvälle kumppanuudelle saadaan pitävät perusteet heti toiminnan lähtiessä käyntiin.

*Arvio vuoden 2009 välttämättömistä kustannuksista*

Ei ulkoisia kustannuksia 2009. Tehdään virkatyönä.

## **Talousjaosto**

*Riskianalyysi:*

Merkittävimmät riskit ovat:

- lyhyt valmistelu-aika, suunnittelu jää puutteelliseksi
- taloushallinnon tietojärjestelmät eivät toimi, oikeiden ja riittävien tietojen tuottaminen ei onnistu
- palvelukeskus ei kykene tuottamaan virastojen yhdistämisestä syntyviä palvelutarpeita
- osaaminen ei vastaa tarpeita
- henkilöresurssien määrä ei vastaa tarpeita
- alueellistaminen, epävarmuus virastojen sijainnista

*Muutoksen kohteena olevat merkittävimmät asiakokonaisuudet:*

1) Taloushallinnon tietojärjestelmä:

- Otetaanko käyttöön yksi, yhteinen tietojärjestelmä väylävirastossa ja liikenteen turvallisuusvirastossa?
- Mitkä ovat tietojärjestelmäratkaisun vaikutukset ulkoiseen ja sisäiseen kirjantapitoon?
- Mikä on työnjako palvelukeskuksen kanssa? Mitä tietojärjestelmiä palvelukeskus kykenee ottamaan vastaan?

2) Taloushallinnon prosessit:

- Miten tulosohjauksen osana talouteen liittyvät asiat hoidetaan? (vrt. yhteistyö tulosohtausjaoston kanssa)
- 3) Rahoitus:
- Miten valmistellaan 2010 talousarvioesitys?
  - Uudistuksesta aiheutuvat vuoden 2009 kustannukset?

*Tärkeimmät avoimet kysymykset:*

Tärkein vielä avoinna oleva kysymys on:

- Mikä on väyläviraston taloushallinnon tietojärjestelmäratkaisu vuonna 2010?
- Liikenteen turvallisuusviraston osalta on sovittu, että yhteinen taloushallinnon tietojärjestelmä rakennetaan MKL:n nykyisen järjestelmän (AdeEko) pohjalta siten, että se täyttää RVI:n, IH:n ja AKE:n tarpeet.
- Arvio vuoden 2009 välttämättömistä kustannuksista

## **Tietohallintojaosto**

*Tehtävät:*

Nykytilan kuvaus ja analyysi, ensimmäisessä vaiheessa yhdistettävien IT-palveluiden tunnistaminen ja karkean tason hankkeistaminen, hahmotus tietohallintotoimintojen järjestämisestä uusissa virastoissa sekä riskianalyysit.

*Jäsenet:*

Pekka Sinkkilä (Lvm) pj, Seppo Toivonen (Tiehallinto) siht., Teuvo Eronen (Rhk), Jorma Airaksinen (Mkl), Bo Fagerholm (Mkl/meriturv), Pauli Henttinen (Rvi), Janne Heinonen (Ih), Marko Myllyniemi (Ake), Jorma Helin (JHL/Tieh), Kimmo Heiskari (JUKO/Mkl)

Jaosto on alusta lähtien jakautunut myös virastokohtaisiin työryhmiin. Näiden osalta haasteena on 1. vaiheen integraation tehtävien ja projektien hankkeistaminen.

*Toiminta:*

Nykytilan kuvaukset, 1. vaiheen integrointitavoitteiden ja -vaikutusten arviointi, tietohallintotehtävien ja toimintamallien analyysi, toimintaympäristön muutosten analysointi, riskianalyysit. Näitä täydennetään ja tarkennetaan virastokohtaisesti.

*Meneillään olevien hankkeiden analysointi:*

Hankkeet on käyty läpi ja tarvittavilta osin pysäytetty, yhdistetty tai uudelleen suunnattu. Ilmailuhallinnon ydinjärjestelmien kokonaisuudistus (Altitude) jatkuu alkupe-  
räisten määrittelyjen mukaisesti, samoin Rautatieviraston Raheke-hanke

Väylävirastojen kohdalla keskeiset yhdistettävät hankkeet ovat Sampo (Mkl mukaan) sekä E-rakenteet hanke (sis. asianhallinnan, verkkopalveluiden ja arkkitehtuurin kehittämisen).

*IT-integraation vaiheistus:*

1. vaihe 2009 – 2012 peruspalveluiden integrointi
2. vaihe 2010 – 2013 infrastruktuurin konsolidointi
3. vaihe 2012 – 2017 toiminnallinen integrointi

*1. vaiheessa integroitavat asiat:*

Tieto- ja puheliikenne, identiteetin-/pääsynhallinta, sähköposti ja kalenteri, työasema-palvelut, verkkopalveluiden alustaratkaisu, perusinfran arkkitehtuuri, toimintamallit

Osa ratkaisuisista integroidaan vaiheittain, toiminnan jatkuvuuden kannalta välttämättömät palvelut 1/2010 mennessä

*Riskit:*

1. vaihe: aikataulut ja sijaintipäätösten viivästyminen, resurssien riittävyys, purkkaviritykset, IT-henkilöstön sitoutuminen, muut toimintaympäristön muutokset

Pidemmällä tähtäyksellä: siiloutuminen, heikko arkkitehtuuriohjaus, tietohallintovastuiden hajautuminen, riittämättömät uusinwestoinnit, osaamiskapeikat

*Kustannukset:*

2009: karkea arvio 800 000 – 1200 000 €

Kustannukset riippuvat vaiheistuksista, olemassa olevien ratkaisuiden hyödynnettävyydestä sekä ulkopuolisten palveluiden käytöstä

*Avoimna olevat asiat:*

Sijaintipaikat, tietohallinnon organisointi ja toimintamallit, arkkitehtuurityö, 1. vaiheen integroinnin hankkeistaminen.

## **Sopimusjaosto**

*Tehtävänä sopimusten kartoittaminen*

- Vastuu varsinkin katvealueen sopimuksista (ne, jotka eivät kuulu suoraan muille alajaostoille)
- Muiden sisältöjaostojen tukeminen sopimusasioissa
  - o mm. tietohallintojaosto
- Keskittyminen toiminnalliselta ja taloudelliselta arvolta kriittisimpiin

Matti Luopa (AKE, pj.), Mikko Helminen (MKL), Pauli Henttinen (RVI), Hannu Luukkonen (IH) Markus Pettinen (RVI), Jukka Hämäläinen (AKE, siht.) sekä Juha Virolainen (RHK, pj.), Aarne Kumlin (MKL) ja Päivi Hillner (Tiehallinto)

*Sopimusjaosto, Turvallisuusvirasto*

- Tärkeimmät sopimukset kartoitettu
- Ei omaan toimialueeseen liittyviä strategiasia hankkeita, syötteet tulevan muilta

- Riskit: hankintalain vaatimusten sivuuttaminen, sopimusten jääminen huomiotta muiden jaostojen työssä, sopimusten päättäminen ennen aikaisesta (sekä määrääkäs että toistais), resurssivaja uudessa virastossa, päätöksenteon viivästyminen
- Viraston sijoituspaikka avoin: vielä ”odottelua”
- Jaostolla ei erillisiä kustannuksia

### **T&K –jaosto**

#### *Nykytila analysoitu:*

- T&k toteutetaan tilaamalla. Hankinnat 15 M€/v, 200 henkeä, 42 htv.
- Osa normaalia toiminnansuunnittelua. Päätökset linjassa, valmistelun tukena epävirallinen matriisiorganisaatio.
- Rahoitus on laskenut ja vähäinen suhteessa alan merkitykseen.
- Puuttuu kansallinen t&k- strategia, ohjelma, organisaatio. On tehty useita esityksiä rahastoista ja neuvottelukunnista.
- Hallinnonalan strategia ja ohjelmaluonnos yhteisine teemoineen, tietoa kokoavine portaaleineen, kilpailutusohjeineen 2006 hyvä pohja.
- Tuloksia hyödynnetään kun teettäjinä tiedon tarvitsijat.
- Hankintojen / kilpailuttamisen käytännöissä eroja, epävirallista yhteistyötä on.

#### *Haasteita:*

- Virastoihin siirretään ministeriöstä t&k- tehtäviä
- Oikea työnjako? Syntykö välittäjäorganisaatiot, jonne osaaminen jää?
- Resurssisiirrot nollasummapeliä ilman resurssilisäyksiä?
- Liikennejärjestelmää katsotaan kokonaisuutena? Vai osa-optimointia liikenne-muodoittain?
- Ministeriössä, virastoissa ja aluehallinnossa (ELY) kehittyä erilaisten ja ristiriitaisten menettelytapojen kulttuurit, jolloin ei synergiaetuja, säästöjä, tehostumista?
  - Ei tiukkaa reviirijakoa eikä hallintorakenteiden ylikorostumista. Yhteistyö yli organisaatiorajojen tärkeää.
- Hyödynnetäänkö mahdollisuus muodostaa voimakas toimija alalle?

### **Tietopalvelujaosto**

Tietopalvelujaosto on kokoontunut kuusi kertaa.

Jaostossa on laadittu kunkin viraston tietopalveluista laaja nykytilan kartoitus käyttäen yhtenäistä pohjaa:

- Tavat hoitaa tietopalveluita ovat hyvin erilaisia.

- Tietopalvelun käsite on eri virastoissa erilainen. AKE:ssa tietopalvelulla tarkoitetaan sopimuskumppaneille ja asiakkaille tarkoitettua laajaa verkko- ja rekisteripalvelua, jollainen on myös Tiehallinnon Digiroad. Muualla sillä tarkoitetaan lähinnä viraston asiakirjahallintoa ja siihen liittyvää tietopalvelua.
- Jaosto on paneutunut viraston sisäiseen tietopalveluun ja asiakirjahallintoon, koska sen on uudistuttava palvelemaan koko virastoa mahdollisimman pikaisesti

Hankeanalyysi:

- Ajoneuvohallintokeskuksessa on meneillään laaja sähköisen asioinnin kehittämishanke, jonka valmistelua jatketaan.
- Tiehallinnossa on aloitettu tiedonohjausjärjestelmän kehittämishanke, jonka viemistä eteenpäin pidetään tärkeänä
- Arkistojen luettelointi- ja seulontaprojektit jatkuvat suunnitellusti Merenkulkulaitoksessa, Ratahallintokeskuksessa ja Tiehallinnossa.
- Väylävirastojen asianhallintahankkeet on keskeytetty, asianhallinnassa tullaan tukeutumaan VALDA -ratkaisuun.
- Kiireelliset hankkeet jatkuvat, esim. Ilmailuhallinnon teoriakoe-, lupakirja- ja ilma-alusrekisterijärjestelmien uudistaminen sekä Rautatievirastossa viranomaisen sähköisen allekirjoituksen kehittämishanke.

Riskianalyysi:

- Asianhallintaan liittyvien järjestelmien yhtenäistämisen viivästyminen (vaikuttavuus suuri/todennäköisyys kohtalainen)
- Kriittisissä tietopalveluissa esiintyy vakavia häiriöitä tai katkoksia (vaikuttavuus suuri/todennäköisyys pieni).
- Uuden organisaation roolit ja vastuut eivät tarpeeksi selkeitä (vaikuttavuus suuri/todennäköisyys kohtalainen).

Asiakokonaisuudet:

- Asiakirjahallinnon toimittava heti virastojen aloittaessa toimintansa. Kirjaamisen pitää olla katkotonta ja asiakirjojen pitää päätyä viivytyksettä käsittelijöilleen sekä arkistoon oikeille paikoilleen. Tästä johtuen vähintään diaarijärjestelmän (miehellään koko asianhallinnanjärjestelmän) ja diaarikaavan täytyy olla määritelty ja kirjaamohenkilökunnan koulutettu ennen vuotta 2010.
- Yleis-, henkilöstö- ja taloushallinnon prosessit on määritelty ja kuvattu asiakirjahallinnon toiminnan pohjaksi.
- Pitkällä aikavälillä perustetaan sekä liikenteen erityiskirjasto että liikenteen piirustusarkisto.

Avoimet kysymykset:

- Alueellistaminen ja viraston sijoittuminen yhteen tai useampaan paikkaa vaikuttaa kirjaamon toimintaan. Asiakaspalvelupisteitä ja kirjaamoja saatetaan tarvita useita

Kustannukset:

- Lisenssit tietojärjestelmiin
- Tietojen siirto ja konversiot yhteiseen diaariohjelmaan
- Tarvitaan kouluttaja asianhallintajärjestelmän koulutukseen: kirjaamohenkilökunta on koulutettava ennen vuotta 2010 ja muu henkilökunta vuosina 2010 - 2011
- Diaarikaavan ja arkistonmuodostussuunnitelman laadinnassa sekä asianhallintajärjestelmän kehittämisessä tarvitaan konsulttiapua
- Arkistojen siirrot Kansallisarkistoon ja virastojen muuttojen yhteydessä

### **Jaostojen toimeksiannon tarkistus**

Samassa johtoryhmän kokouksessa 11.12.2008 päätettiin tarkistaa sisältöjaostojen roolia ja ohjeistusta seuraavasti:

Liikenne- ja viestintäministeriön hanketoimiston ohjauksessa jatkavat aluehallintoa, säädöksiä ja tulosoajasta valmistelevat sisältöjaostot. Henkilöstöhallintoa ja vuorovaikutusta sekä viestintää valmistelevat sisältöjaostot jatkavat ministeriön ohjauksessa koko hanketta koskevien asioiden valmistelua, mutta jakautuvat projektien ohjattaviksi niissä asioissa, jotka koskevat pelkästään yhtä virastoa.

Taloushallintoa, tietohallintoa, tietopalvelua, t&k:ta ja sopimuksia valmistelevat sisältöjaostot jaetaan kahtia ja ne siirtyvät väylävirastoprojektin ja turvallisuusprojektin ohjaukseen. Ministeriö seuraa jaostojen työn etenemistä osana kumpaakin projektia.

## **7.10. Virastohankkeen jatko virastaselvityksen jälkeen**

Virastouudistuksen painopiste on vuoden 2009 alusta siirtynyt selkeästi projekteille. Projektien työ on aloitettu järjestämällä väylä- ja turvallisuusvirastokohtaisia työpajoja virastojen aloitusvalmiuden määrittelemiseksi, organisaatioiden, henkilöresurssien ja budjettien täsmenämiseksi, yhteisten tehtävien määrittelemiseksi ja synergian löytämiseksi eri liikennemuotoja koskevista toiminnoista. Erityistä huomiota on kiinnitetty ydinosaamisen hallintaan ja varmistamiseen uusissa virastoissa.

Väyläviraston ja ELYjen liikenne- ja infrastruktuuri -vastuualueen yhteistyösuhde edellyttää tähänastista yksityiskohtaisempaa valmistelua. Myös väylä- ja turvallisuusvirastojen keskinäinen vuorovaikutus kaipaa tarkentamista.

Vuonna 2009 tehtävä työ väylä- ja turvallisuusvirastoprojekteissa tähtää siihen, että uudet virastot voivat aloittaa vuoden 2010 alussa. Valmiita ne eivät tuolloin vielä ole, vaan integraatio jatkuu useamman vuoden ajan ja yhdistämisen hyödyt tulevat näkyviin vasta myöhemmin.

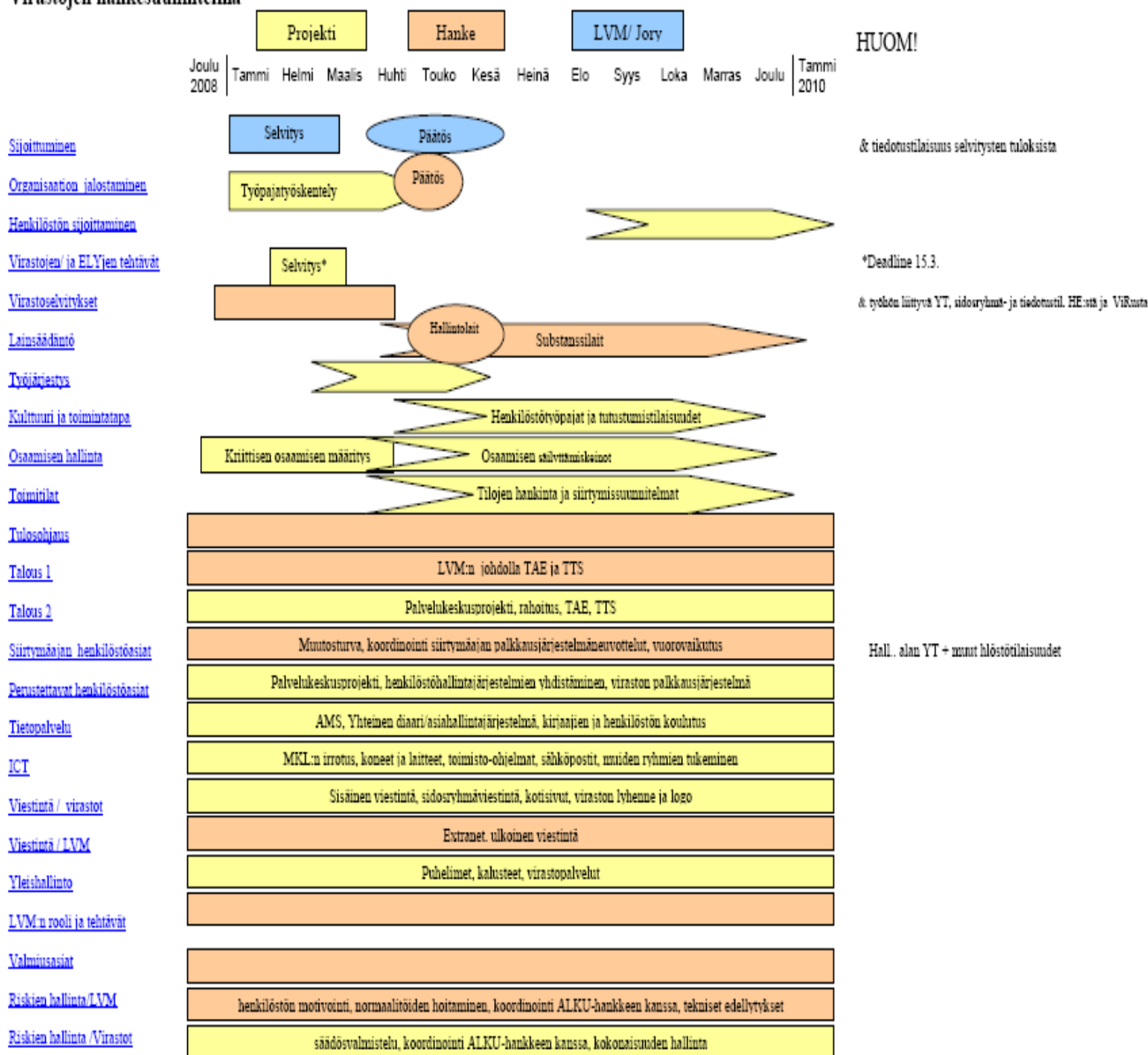
Liikenne- ja viestintäministeriö asetti aiemmin asetettujen jaostojen lisäksi 17.12.2008 kriisi-johtamis- ja varautumisjaoston valmistelevaan virastouudistuksessa syntyvien virastojen

kriisihallinnon ja varautumisen järjestelyjä sekä varautumisen yhteistoimintaa ELY-keskusten ja AVI-virastojen kanssa.

Seuraavissa kaavioissa on kuvattu graafisesti

- projekteissa selvitettävät/ratkaistavat asiat ja niiden aikataulut,
- säädösvalmistelun prosessisuunnitelma. Virastohanke edellyttää virastojen hallintolakien ja -asetusten lisäksi yli 70 muun lain muuttamista virastojen nimen muuttumisen, toimivallan ratkaisemisen sekä aluehallinnon uudistuksen johdosta ja lisäksi lähes sadan asetuksen tarkistamista,
- perustamisprojektien tukena olevat valmisteluryhmät.

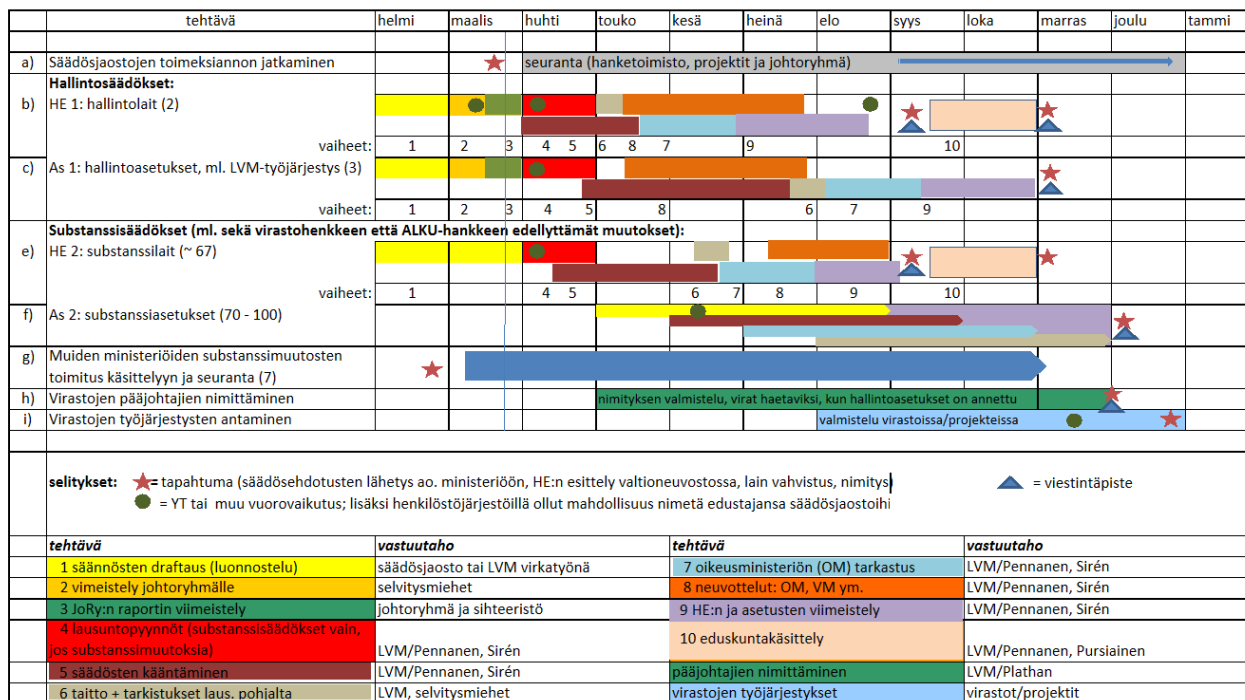
## Virastojen hankesuunnitelma





## SÄÄDÖSVALMISTELU - PROJEKTISUUNNITELMA (TAVOITEAIKATAULU)

12.2.2009/rl



**Säädöshankkeen riskit:** keskeiset riskit ovat, ettei valmistelu etene tämän aikataulun mukaisesti ja että käsittelyyn valtioneuvostossa ja/tai eduskunnassa tulee viivästyksiä. Syitä, ja siten torjuttavia kohteita, voivat olla alueellistamisen aiheuttamat viivästyksien ja poliittisesti ristiriitaisten muutosten kytkeytyminen substanssilakeihin.

LVM:n koko virastouudistuksen ja perustamisprojektien tukena olevat valmisteluryhmät 12.3.2009 – luonnos

### Koko virastouudistus

#### Ministeriö

- Alueellistamistyöryhmä (uusi ryhmä, DL 15.5.)

#### Johtoryhmä, hanketoimisto

- Hankkeen viestintäryhmä
- Hankkeen henkilöstö- ja vuorovaikutusryhmä
- Säädosryhmä
- Virastojen toiminnan ohjaus -ryhmä
- Kriisijohtaminen ja varautuminen -ryhmä

Ryhmät ovat koko virastohanketta koskevia ja ne vastaavat omaa tehtäväaluettaan koskevan toimintasuunnitelman toteutumisesta.

### Väylävirasto

#### Johtoryhmä (Trio), projektiryhmä

##### Tekniset edellytykset

- Henkilöstöhallintoryhmä
- Viestintäryhmä
- Talous
- Tietohallinto
- Tietopalvelu
- Hallinnolliset palvelut
- Sopimus
- Toimitila (perustetaan)

##### Yhteiset poikkileikkaavat toiminnot

- Työstetään työryhmissä ja työpajoissa

### Liikenteen turvallisuusvirasto

#### Johtoryhmä (Turvajory), projektiryhmä

##### Tekniset edellytykset

- Henkilöstöhallintoryhmä
- Viestintäryhmä
- Talous
- ICT
- Asiakirjahallinto ja tietopalvelu
- Yleishallinto
- Toimitila (perustetaan)

##### Yhteiset poikkileikkaavat toiminnot

- Työstetään työryhmissä ja työpajoissa

## **7.11. Sidosryhmien kuuleminen**

Tärkeimpien sidosryhmien johtajia on haastateltu prosessin aikana. Lisäksi järjestettiin laajalle sidosryhmäjoukolle sidosryhmätilaisuuksia 29.9.2008 ja 12.3.2009.

### **7.11.1. Väylävirasto**

Selvityksen yhteydessä väyläviraston sektorilta haastateltiin seuraavia tahoja:

- Suomen Kuntaliitto
- Maakuntajohtajat
- Elinkeinoelämän Keskusliitto
- Suomen Rakennusteollisuuden Keskusliitto
- Infra ry
- Suomen Satamaliitto
- Autoliitto
- Linja-autoliitto
- Taksiliitto
- Luotsausliikelaitos
- Suomen Konsulttitoimistojen Liitto SKOL
- Keskuskauppakamari
- VR-Yhtymä
- Destia
- Finstaship

Väyläviraston muodostaminen nähtiin lähes yksimielisesti tarpeelliseksi ja jopa pakolliseksi. Parhaiden käytäntöjen ottaminen käyttöön nähtiin etuna, samoin parhaiden resurssien saaminen tehokkaaseen käyttöön. Liikennepolitiikan kokonaisuuden hallinnan uskotaan tehostuvan. Toisaalta pelättiin, että esimerkiksi rautatieasiat jäävät tieasioiden varjoon. Lisäksi erityisesti merenkulkusektori näki vaaroja Merenkululaitoksen hajottamisessa kolmeksi yksiköksi ja pelkäsi merenkulun osaamisen vaarantuvan.

Julkisen liikenteen järjestelmällisen kehittämisen ja suunnittelun sekä eri liikennemuotojen joukkoliikenteen keskinäisen koordinoinnin uskotaan parantuvan, kun väylävirastossa on edustettuina kolme liikennemuotoa ja ELY:ssä on väyläasiantuntemuksen lisäksi joukkoliikenneasiantuntemusta läänien liikenneosastojen siirtyessä niihin. Väylävirasto olisi luonteva taho kaikkea maaliikennettä koskevan informaation keskitetyksi jakamiseksi. Junaliikenteen oston siirtämistä liikenne- ja viestintäministeriöstä väylävirastoon ei erityisesti haluta, mutta pääasia on, että junaliikenteen tilaaja on valtakunnallinen eikä alueellinen viranomainen.

Tuottavuusohjelma ei saisi ohjata prosessia, vaan tarvittavien resurssien analysoinnilla tulisi selvittää tarvittava htv-määrä, jolloin tuottavuustavoite tulisi itsestään toiminnan tehostumisena eri syistä. Erään tahon mielestä nyt olisi hyvä tilaisuus uudistaa myös virastojen rahoitustapoja.

Viraston tulisi huolehtia markkinoiden toimivuudesta myös siten, että muutkin kuin suurimmat yritykset pääsevät tekemään väylätöitä. Kun väylävirastosta tulee lähes ainoa maa- ja vesirakennusalan tilaaja valtion puolelta, pelättiin palveluntuottajien jäämistä yhden tilaajan sanelupolitiikan armoille. Useat tahot korostivat tilaajan riittävää substanssiosaamista ja pelkäsivät konsulttien käytön lisääntymistä tilaajatoiminnoissa. Hankintamalleissa tulisi keskittyä muutamiin harvoihin, koska muutoin yksittäisiin hankkeisiin sitoutuu tarjoajan puolella niin paljon resursseja, että ei saada kilpailun kannalta riittävää määrää tarjouksia.

Kulttuurieroja nykyisten virastojen välillä pidettiin hyvinkin suurina, mikä tekee uusien virastojen käynnistämisprosessista vaativan.

Yhteistyö TEM/LVM/väylävirasto/ELY:t koettiin haastavaksi. Tarvitaan hyvin toimiva ohjausmalli ja oikeita johtajavalintoja. Liikenne- ja viestintäministeriön ja väyläviraston substanssiohjaus ELY:n liikenne- ja infrastruktuuri -vastuualueelle tulee olla todellista. Toisaalta kiinteä yhteys TEMiin nähtiin mahdollisuutena: yhteisesiintyminen valtiovarainministeriön suuntaan voisi vaikuttaa enemmän kuin tähän saakka liikenne- ja viestintäministeriön esiintyminen yksin. Erityisesti rautatieliikenteessä vierastettiin ELY:lle mahdollisesti tulevaa päätösvaltaa rahoituksen suuntaamisesta, koska rautatieverkko on valtakunnallinen kokonaisuus.

Viraston poliittisen ohjauksen tulee toimia. Liikenne- ja viestintäministeriön tulee myös vastaisuudessa linjata liikennepolitiikkaa, samoin rahoitus on suunniteltava riittävän pitkälle ministeriötasolla. Useat sidosryhmät pitivät tärkeänä ministeriön säilymistä virastojen muodostamisen jälkeenkin sidosryhmien tärkeänä yhteistyökumppanina.

Kaikki haastatellut ottivat esille virastojen mahdollisen alueellistamisen. Enemmistö pelkäsi parhaiden osajien saatavuuden ja asiakaspalvelun vaikeutuvan, jos alueellistaminen toteutuu. Toisaalta todettiin, että ”alueellistaminen ei ole peikko, kunhan sijoituspaikalle on hyvät yhteydet ja käytetään lisääntyvässä määrin sähköisiä palveluja” Myös todettiin, ettei työpaikkojen siirtämispelko voi olla alueellistamisen este, koska työvoima voi liikkua. Suunniteltujen virastojen osien alueellistamista jotkin tahot pitivät parempana kuin koko viraston alueellistamista. Toisaalta osien siirtämisen pelättiin vaarantavan virastojen muodostamisen tavoitteiden saavuttamisen. Eräs haastateltava totesi, että väylävirastolta edellytetään vahvaa läsnäoloa pääkaupunkiseudulla, vaikka virasto olisi alueellistettu.

Merenkulun erityisosaamisen säilymisen huoli tuotiin esille usealta taholta. Esitettiin myös, että varsinaisen merenkulkuasiantuntemuksen lisäksi väylävirastossa tulisi olla myös merenkulun elinkeinopolitiikan asiantuntemusta. Myös todettiin, että kaikkien liikennemuotojen alueella syvälinen tekniikan osaaminen on varmistettava. Merenkulkualalla pitkään olleisiin ratkaisemattomiin tilanteisiin osoitettiin tyytymättömyyttä ja toivottiin, että nyt saadaan lopullinen ratkaisu riittävän pitkäksi aikaa.

### 7.11.2. Liikenteen turvallisuusvirasto

Virastohankkeesta on turvallisuusviraston sektorilta kuultu seuraavia sidosryhmiä:

- ministeriöt: liikenne- ja viestintäministeriö, valtiovarainministeriön vero-osasto, sisäasiainministeriö/poliisi

- virastot: Merenkululaitos ja sen meriturvallisuustoiminto, Ilmailuhallinto, Ratahallintokeskus, Rautatievirasto, Ajoneuvohallintokeskus, Tiehallinto, Tulli, Pääesikunta ja Rajavartiolaitos, Onnettomuustutkintakeskus
- Ilmailulaitos Finavia, Luotsausliikelaitos, Liikennevakuutuskeskus, Liikenneturva
- järjestöt: Elinkeinoelämän Keskusliitto, Suomen Varustamoyhdistys, Suomen Satamaliitto, Autoliitto, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL, Autotuoja, Autoalan Keskusliitto, Taksiliitto, Linja-autoliitto, Yksityisten Katsastustoimipaikkojen Liitto, Suomen Ilmailuliitto
- yritykset: Finnair, Blue1, Copterline, VR, A-Katsastus

Ministeriöt, nykyiset turvallisuusvirastot ja Finavia suhtautuivat pääsääntöisesti myönteisesti tai avoimesti turvallisuusvirastoa koskevaan suunnitelmaan. Eräät virastot eivät kuitenkaan tunnistanee esitettyjä hyötyjä ja korostivat voimakkaasti hankkeen haittoja ja riskejä. Turvallisuusvirastot eivät myöskään nähneet kovin paljon mahdollisuuksia synergioiden hyödyntämiseen, henkilöstön joustavampaan käyttöön ja moniosaajuuden kehittymiseen yhteisessä virastossa. Myös potentiaaliset siirtymäkauden ongelmat tuotiin esille.

Useimmat väylävirastot ja liikelaitokset suhtautuivat hankkeeseen neutraalisti.

Osa yksittäisiä liikennemuotoja edustavista järjestöistä suhtautui hankkeeseen neutraalisti ja piti pääasiana, ettei toiminnan ja palvelun laatu kärsi eikä hinta nouse. Järjestöistä osa suhtautui selkeän kielteisesti hankkeeseen ja katsoi oman sektorinsa asiantuntemuksen ja palvelun kärsivän. Yleisesti ottaen järjestöt, eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta, eivät nähneet virastojen yhdistämisen tuottavan lisäarvoa ja korostivat haittoja ja riskejä. Eräät asiakkaat pitivät asiakkaiden eriarvoista kohtelua nykyisenä ongelmana. Virastojen yhdistäminen nähtiin mahdollisuutena koettujen nykyisten epäkohtien korjaamiseen.

Erityisesti Ajoneuvohallintokeskuksen tietopalvelusta ja tietoyhteyksistä riippuvaiset virastot, järjestöt ja yritykset pitivät erittäin tärkeänä, ettei uudistus vaaranna jokapäiväisiä ja näiden tahojen koko toiminnan perustana olevia tietoyhteyksiä. Osa näistä näki virastojen yhdistämisessä mahdollisuuden laajentaa liikenteen tietopalvelua muiden liikennemuotojen alueelle. Useimmat kuulluista tahoista pitivät tieliikennettä siinä määrin muista liikennemuodoista poikkeavana, että tieliikenteen turvallisuus-, rekisteri- ja tietopalvelutehtävät tulisi jättää virastojen yhdistämisen ulkopuolelle.

Lähes kaikki kuullut tahot pitivät alueellistamista ja siitä seuraavaa pätevän henkilökunnan pysyvyyden ja saamisen heikkenemistä sekä sidosryhmiin pidettävien yhteyksien vaikeutumista yhdistämishankkeen suurimpana uhkana. Osa piti mahdollisena yhteyksien ja palvelun hoitamista sähköisesti, mutta sellaiset tahot, joilla on kiinteää ja päivittäistä yhteydenpitoa virastojen kanssa, pitivät alueellistamismahdollisuutta uhkana myös omalle toiminnalleen.

Moottoriliikenteen Keskusjärjestö on erikseen toimittanut 31.10.2008 liikenne- ja viestintäministeriölle kirjelmän, jossa järjestö esittää huolensa Ajoneuvohallintokeskuksen tulevaisuudesta alueellistamiseen liittyvien hankkeiden suhteen. Myös Finnair Oy on toimittanut ministeriölle 8.10.2008 kirjelmän, jossa alueellistaminen nähdään vakavaksi uhaksi ilmailun toiminoille. Finnair Oy pitää lisäksi tärkeänä, että ilmailuun liittyvät toiminnot säilyvät kokonaisuutena ja että niiden asiantuntemus ja voimavarat turvataan.

## 8. Riippuvuus muista esityksistä

### 8.1. Valtion aluehallinnon uudistamishanke (ALKU)

Virastohankkeen aikana on vireillä eräitä merkittäviä valtionhallinnon uudistushankkeita, joilla on liittymäkohtaa virastouudistukseen. Tällaisia ovat valtionhallinnon tuottavuusohjelma, ALKU-hanke, valtionhallinnon virastojen tai niiden toimintojen alueellistaminen ja liikelaitosten organisaatiomuodon selvittäminen. Kukin näistä hankkeista etenee omista lähtökohdistaan käsin ja seurauksena saattaa olla ristiriitaisia tuloksia. Esimerkkinä tällaisesta ristiriidasta voidaan todeta, että ALKU-hankkeessa on tarkasteltu jo päätettyjen lisäksi eräiden uusien toimintojen ja tehtävien siirtämistä keskusvirastoista aluekeskuksiin. Tämä heikentäisi olennaisesti tuottavuutta ja estäisi virastohankkeella tavoitellun synergian syntymisen.

*ALKU-hankkeen* tavoitteena on yhdistämällä samaan organisaatioon valtionhallinnon eri toimintoja mm. saada suurempaa vaikuttavuutta alueiden kehittymisedellytysten kannalta sekä synergiaetuja.

ALKU-hanke koskee HALKE:n 8.5.2008 tekemän päätöksen mukaan liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalta Tiehallinnon tiepiirejä ja lääninhallitusten liikenneosastoja, joiden toiminta on tarkoitus järjestää Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten ELYjen yhteyteen Liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueelle. ELYjen on tarkoitus aloittaa toiminta vuoden 2010 alusta. ELYjä olisi yhteensä 15, joista yhdeksän täyden palvelun toimipisteitä.

Virastohankkeen rinnalla liikenne- ja viestintäministeriö on päättänyt aluehallinnon uudistukseen liittyen yhdistää Merenkululaitoksen yhteysalusliikenteen toimipisteen (noin 3 htv) Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen Turkuun. Liikenne- ja viestintäministeriö on lisäksi ilmoittanut, että Tiehallinnon keskushallinnosta siirretään Kouvolan ELYyn noin yksi htv tiedonhallinnan kehittämistehtäviä, Tampereen ELYyn noin yksi htv asiakaspalvelun tiedonhallinnan kehittämistehtäviä ja Rovaniemen ELYyn noin yksi htv hylättyjen ajoneuvojen poistamiseen liittyviä tehtäviä. Siirrot vastaavat yhteensä noin 6 – 7 htv.

**Turvallisuusvirastojen** tehtävät perustuvat yleisesti EU-lainsäädäntöön ja sen taustalla oleviin kansainvälisiin sopimuksiin. Mm. yhteiset siviili-ilmailun säännöt vahvistava asetus asettaa tehtäviä kansalliselle ilmailuviranomaiselle. Rautatieliikenteen turvallisuusdirektiivi vaatii, että jäsenvaltiot perustavat kansallisen viranomaisen sääntelemään ja valvomaan rautateiden turvallisuutta sekä myöntämään rautatiejärjestelmää koskevat luvat. Nämä ovat turvallisuusdirektiivin mukaisia turvallisuusviranomaisen vähimmäistehtäviä ja -velvollisuuksia, joita ei voida siirtää pois turvallisuusvirastosta. Kaikissa turvallisuusvirastoissa tehtävä norminvalmistelu-, valvonta-, tarkastus- ja katsastustyö liittyy tiiviisti kansainväliseen toimintaan. Vain näin varmistetaan kehitykseen vaikuttaminen.

Ottaen huomioon YK-järjestelmän elinten kansainvälisten sopimusten ja suositusten sekä EU:n lainsäädännön muodostaman kansainvälisen viitekehyksen ja siihen liittyvän kansallisiin viranomaisiin kohdistuvan valvonnan eri liikennemuotojen viranomaistehtävät on säilytettävä kokonaisuuksina.

Turvallisuusvirastoissa olevien tehtävien hoito edellyttää hyvin spesifiä alan asiantuntemusta, jonka ylläpito ja kehittäminen vaativat jatkuvaa kanssakäymistä muiden saman alan asiantuntijoiden kanssa. Tehtävät ovat myös luonteeltaan valtakunnallisia. Tehtäviä ei siten voida siirtää eri aluehallintotoimipaikoille. Tehtäväkokonaisuuksien sijoittuminen ratkaistaan virastouudistuksen yhteydessä laadittavien sijoittumisselvitysten jälkeen.

## 8.2. Tuottavuuden parantaminen

Valtionhallinnon **tuottavuusohjelman** mukaan liikenne- ja viestintäministeriön koko hallinnonalalle asetettu tuottavuustavoite edellyttää merkittäviä henkilöstövähennyksiä ensimmäisen ohjelman mukaan vuoteen 2011 mennessä ja jatko-ohjelman mukaan merkittävää lisävähennystä vuoteen 2015 mennessä. Yhteensä vähennettäväksi edellytetään lähes 800 htv. Tuottavuusohjelman toteuttamista on tarkemmin tarkasteltu 6.2.4. kohdassa.

## 8.3. Alueellistaminen

**Alueellistamista** koskevien säännösten mukaan valtion yksikköjen ja toimintojen sijoittamispäätökset turvaavat valtion tehtävien tuloksellisen hoitamisen, edistävät maan tasapainoista alueellista kehitystä, tukevat työllisyyttä maan eri osissa ja turvaavat työvoiman saantia valtion tehtäviin sekä perustuvat kaikkia hallinnonaloja koskevaan yhtenäiseen käytäntöön ja kansanvaltaiseen päätöksentekoon. Toimivalta yksikköjen ja toimintojen sijoittamisessa kuuluu asianomaiselle ministeriölle.

Asianomaisen ministeriön on aina selvitettävä valtion keskushallinnon yksikköjen ja valtakunnallisesti tai keskitetysti hoidettavien valtiontoimintojen sijoittamismahdollisuudet pääkaupunkiseudun sijasta maan muihin osiin, erityisesti aluekeskuksiin, kun perustetaan uusi yksikkö tai toiminto tai organisoidaan olemassa olevaa toimintaa merkittävästi uudelleen.

Ministeriön on tehtävä alueellistamisen koordinaatioryhmälle sijoittamisselvitys ja siihen perustuva ehdotuksensa sijoituspaikaksi. Sijoittamisselvitykseen on sisällytettävä tiedot ehdotusten toiminnallisista, taloudellisista, alueellisista ja henkilöstöön kohdistuvista vaikutuksista.

Sijoittamisselvityksessä on tehtävä vertailu yksikön tai toiminnon sijoittamisesta siten, että vertailussa on oltava mukana pääkaupunkiseudun lisäksi vähintään kaksi pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevaa paikkakuntaa. Sijoittamisessa on otettava huomioon olemassa olevat ja kehittyvät osaamis- ja toimintokeskittymät. Sijoituspaikkakunnan ja -alueen sekä sijoitettavan yksikön osaamisen tulee tukea mahdollisimman hyvin toisiaan.

Jos alueellistamisen koordinaatioryhmä katsoo, että ministeriön sijoittamisselvitykseen perustuva ehdotus sijoituspaikaksi ei vastaa alueellistamislain mukaisia tavoitteita, koordinaatioryhmä voi suosittaa asian siirtämistä valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi.

Liikenne- ja viestintäministeriö on ilmoittanut alueellistamishanketta hallinnoivalle valtiovarainministeriölle hallinnonalan alueellistamispotentiaaliksi 200 – 400 htv. Siihen sisältyisivät myös ELYyn ja Aluehallintovirastoon (AVI) pääkaupunkiseudulta mahdollisesti siirrettävät tehtävät.

## 9. Uusien virastojen strategiaperusta

Virastojen strategiaperustaa pohjustettiin molemmille uusille virastoille pidetyssä viidessä työpajassa. Työpajoihin osallistui 2-3 substanssiasiantuntijaa/virasto, kolmen pääsopijajärjestön henkilöstön edustajat, selvitysmiehet sekä liikenne- ja viestintäministeriön edustus hanke-toimistosta. Konsultin edustaja veti työpajat ja laati niistä yhteenvedot. Hanketoimisto suunnitteli työpajojen ongelmat.

Virastojen perustamisprojektit ja niiden työryhmät jatkavat virastojen rakenteen ja toimintojen kehittämistä alustavasti hyväksytyjen rakennemallien pohjalta.

### 9.1. Väylävirasto

#### 9.1.1. Toiminta-ajatus

Virastojen edustajien työpajoissa kehitetty väyläviraston toiminta-ajatus on:

**”Väylävirasto huolehtii yhteistyössä sidosryhmiensä kanssa, että Suomessa on kansalaisten ja elinkeinoelämän liikkumis- ja kuljetustarpeita palveleva, toimiva, energiatehokas, ympäristöystävällinen ja turvallinen liikennejärjestelmä, joka varmistaa Suomen ja sen eri alueiden kilpailukyyn.”**

#### 9.1.2. Tahtotila

Työpajoissa kehitetty väyläviraston tahtotila vuonna 2020 on:

- Väylävirasto on innostava liikennejärjestelmän kapellimestari Euroopan huipulta.
- Energiatehokas, ympäristöystävällinen ja turvallinen liikennejärjestelmä varmistaa Suomen ja sen eri alueiden kilpailukyyn palvelen kansalaisia ja elinkeinoelämää.
- Väylävirasto on alansa johtava asiantuntija ja arvostettu työnantaja, jonka henkilöstö toteuttaa tehtävänsä tiedolla ja osaamisellaan.
- Väyläviraston toimintakulttuuri mahdollistaa yhteiskunnan muutosten ennakoinnin ja nopean reagoinnin niihin.

#### 9.1.3. Tehtävät

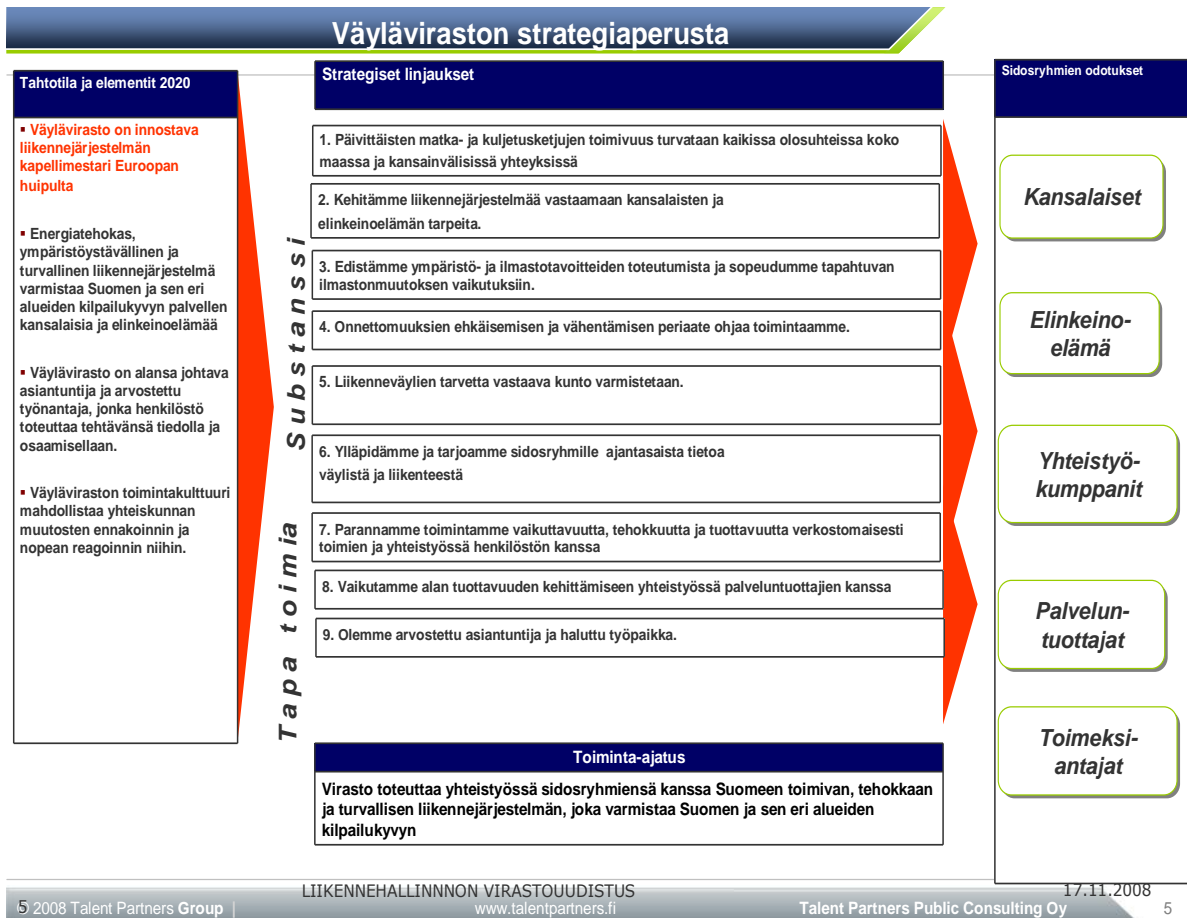
Työpajoissa tunnistettiin viraston tehtäviksi:

- toteuttaa eduskunnan ja hallituksen linjaamaa liikennepolitiikkaa ministeriön ohjauksessa ja tukea ministeriötä kokonaisvaltaisen liikennepolitiikan valmistelussa,
- ylläpitää ja kehittää liikennejärjestelmää ennakoivasti, asiakaslähtöisesti ja tehokkaasti yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa, hyödyntäen monipuolista keinovalikoimaa ja ottaen huomioon turvallisuuden ja ympäristön vaatimukset:
  - toimia aktiivisesti liikenteen ja yhdyskuntarakenteen yhteensovittamiseksi, jotta matkustus- ja kuljetustarve vähenee sekä joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen toimintaedellytykset paranevat,
  - edistää julkista liikennettä liikenneväyläratkaisuin sekä liikennepalveluja kehittämällä ja suunnittelemalla,

- hyödyntää liikennejärjestelmän kapasiteetti mahdollisimman tehokkaasti liikenteen hallinnan ja ohjauksen keinoin,
- vastata liikenneväylien turvallisuudesta, päivittäisestä liikennöitävyydestä, kunnosta ja kehittämisestä yhtenäisin periaattein koko maassa,
- osallistua ja vaikuttaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (*ELY*) liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueen resurssi- ja toimintameno-ohjaukseen työ- ja elinkeino-ministeriössä,
- vastata ELYjen liikenne ja infrastruktuuri -vastuualueen substanssiohjauksesta määräyksin ja ohjein sekä tulos- ja talousohjauksen keinoin,
- hyväksyä väyläsuunnitelmat,
- seurata ja kehittää liikenteen palvelujen ja väylänpidon markkinoiden toimivuutta,
- kantaa päävastuu toimialaansa liittyvästä tutkimuksesta ja kehityksestä sekä osaamisen kehittämisestä,
- antaa liikenteeseen ja väyliin liittyviä normeja ja lupia ja osallistua toimialaansa liittyvään säädösvalmisteluun,
- edustaa toimialallaan Suomea EU:ssa ja muussa kansainvälisessä yhteistyössä ministeriön linjausten mukaisesti,
- vastata väyliä ja niitä käyttävää liikennettä koskevan tiedon ja tilastojen ylläpidosta (rekisterit, tietopalvelut ym.) ja liikennetiedotuksesta,
- pitää yllä liikennejärjestelmän palvelutason ja laadun tilakuvaa,
- vastata merikartoituksesta Suomessa,
- vastata tehtäväkenttensä osalta toiminnan varmistamisesta turvallisuustilanteissa ja kriisi-johtamisen järjestelyistä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian mukaisesti.

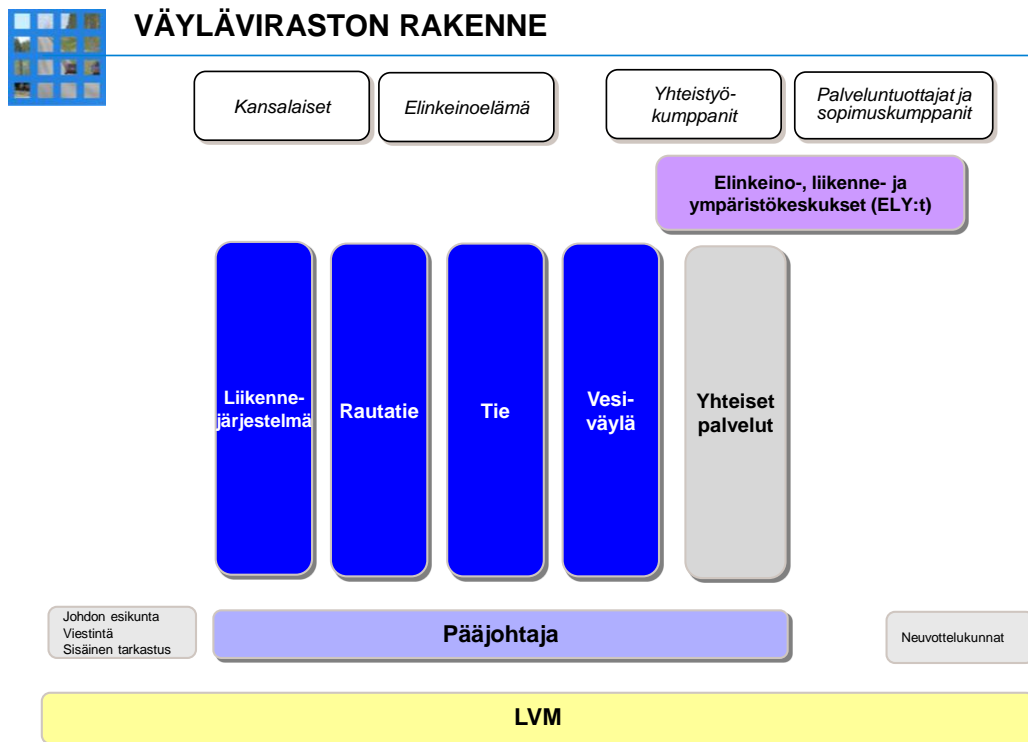
Työpajojen ehdotus viraston tahtotilaksi, strategisiksi linjauksiksi ja toiminta-ajatuksiksi on esitetty seuraavassa kaaviossa.





#### 9.1.4. Väyläviraston organisaatorakenne

Työpajoissa oli tarkasteltavana kaikkiaan kymmenkunta rakennemalliehdotusta. Organisaatiomallia käsiteltiin vielä selvitysmiesten avuksi järjestetyssä kuudennessa työpajassa, jonka pohjalta virastojen pää- ja ylijohtajien sekä yhden edustajan kustakin virastosta muodostaman ohjausrakenne- ja johtamisjärjestelmäryhmän kokouksessa 7.11.2008 hyväksyttiin seuraava rakennemalli jatkotyön pohjaksi:



Liikennejärjestelmäsuunnittelu tarkoittaa ensiksikin liikenne- ja viestintäministeriön avustamista ministeriön vastuulla olevassa valtakunnallisen liikennejärjestelmän suunnittelussa. Toiseksi se tarkoittaa liikenne- ja viestintäministeriön linjaaman liikennejärjestelmän toteutuksen suunnittelua eri liikennemuotojen operatiivisiksi väylänpidon toimiksi sekä joukkoliikenteen ja liikenteen hallinnan toimiksi. Liikenne- ja viestintäministeriö suunnittelee siten strategisella tasolla ja väylävirasto operatiivisella tasolla. Sen vuoksi käytettäessä edellä olevaa organisaatorakennetta olisi syytä lisätä tieliikenne-, rautatieliikenne- ja vesiliikenneosastojen rinnalle joukkoliikenteen ja liikenteen hallinnan osasto.

## 9.2.Liikenteen turvallisuusvirasto

### 9.2.1. Toiminta-ajatus

Virastojen edustajien työpajoissa kehitetty liikenteen turvallisuusviraston toiminta-ajatus on:

**”Liikenteen turvallisuusvirasto vastaa liikennejärjestelmän sääntely- ja valvontatehtävistä, kehittää aktiivisesti liikennejärjestelmän turvallisuutta ja torjuu liikenteen ympäristöhaittoja.”**

### 9.2.2. Tahtotila

Työpajoissa kehitetty liikenteen turvallisuusviraston tahtotila vuodelle 2015 on:

- Suomen liikennejärjestelmän turvallisuus ja ympäristöystävällisyys ovat kansainvälisesti huippuluokkaa
- Olemme tunnettuja laadukkaista ja tehokkaista palveluistamme
- Hyvinvoivan työyhteisömme toimintakulttuuri on yhtenäinen ja uutta luova

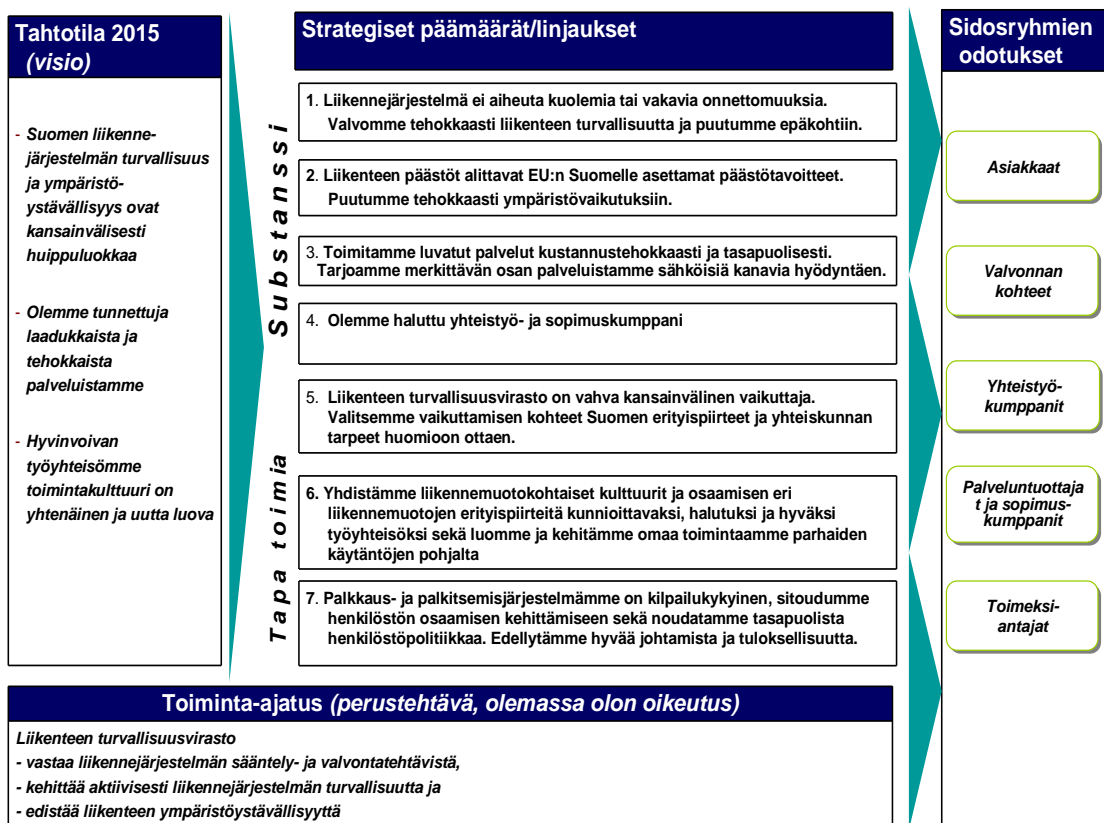
### 9.2.3. Tehtävät

Työpajoissa tunnistettiin viraston tehtäviksi:

- toteuttaa eduskunnan ja hallituksen linjaamaa liikennepolitiikkaa ministeriön ohjauksessa ja tukea ministeriötä kokonaisvaltaisen liikennepolitiikan valmistelussa,
- valvoa siten kuin siitä erikseen säädetään väyläviraston sekä kuljetusalan toimijoiden turvallisuusjohtamisjärjestelmän ja ympäristötavoitteiden mukaista toimintaa,
- valvoa liikenteen ohjaustyötä ja siihen rinnastuvia toimintoja (luotsaus, alusliikenteen ohjaus, lennonvarmistus sekä rautatieliikenteen ja tieliikenteen ohjaus),
- antaa toimialalla edellytettäviä lupia ja päätöksiä,
- vastata liikennemarkkinoihin liittyvistä sääntelytehtävistä,
- valvoa siten kuin siitä erikseen säädetään sellaisten palveluntuottajien ja sopimuskumppanien toimintaa, joille on annettu toimivaltaa julkisten hallintotehtävien tai julkiseen palveluun rinnastettavien tehtävien suorittamiseen (katsastus- ja tarkastuslaitokset, liikenteen ohjaus, palveluntuottajat ja sopimuskumppanit, näiden toimintaa koskevien valitusten käsittely ym.),
- edistää matkustajien oikeuksia sekä rautatiejärjestelmän yhteentoimivuutta ja ilmailun sujuvuutta,
- osallistua kotimaiseen ja kansainväliseen säädösvalmisteluun ja, milloin toimivallasta on erikseen säädetty, antaa toimialaansa koskevia säännöksiä,
- edustaa toimialallaan Suomea EU:ssa ja muussa kansainvälisessä yhteistyössä ministeriön linjausten mukaisesti,
- osallistua kansainvälisiä sopimuksia koskeviin neuvotteluihin ja tehdä valtuuksiensa puitteissa kansainvälisten organisaatioiden, EU:n liikennevirastojen sekä muiden valtioiden vastaavien viranomaisten kanssa sellaisia teknisiä seikkoja tai menettelyjä koskevia sopimuksia, jotka eivät koske lainsäädännön alaa,
- hoitaa ja edistää liikenteen tietopalvelua, liikennevalistusta ja ympäristötiedotusta,
- kerätä ajoneuvoihin, liikenteeseen ja sen toimijoihin kohdistuvia veroja ja maksuja sen mukaan kuin niistä erikseen säädetään,
- kantaa päävastuu toimialaansa koskevasta tutkimuksesta ja kehityksestä sekä osaamisen kehittämisestä,
- vastata tehtäväkenttäänsä koskevista rekistereistä,
- seurata kehitystä toimialallaan ja kerätä ydintehtävää tukevia tilastoja,
- vastata tehtäväkenttäänsä osalta toiminnan varmistamisesta turvallisuustilanteissa ja kriisi-johtamisen järjestelyistä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian mukaisesti.

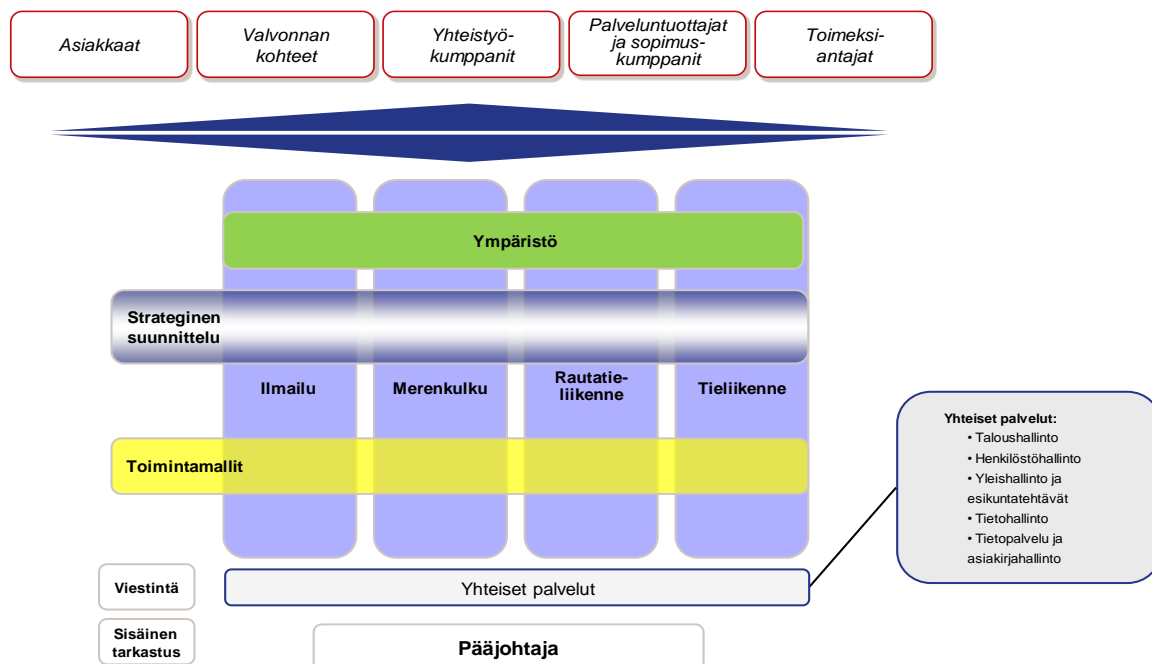
Työpajojen ehdotuksen mukainen liikenteen turvallisuusviraston tahtotila, strategiset linjaukset ja toiminta-ajatus on esitetty seuraavassa kaaviossa.

### Ehdotus viraston strategiaperustaksi



### 9.2.4. Liikenteen turvallisuusviraston rakennemalli

Organisaatiomallia käsiteltiin selvitysmiesten avuksi järjestetyssä kuudennessa työpajassa, jonka pohjalta virastojen ylläjohtajien sekä yhden edustajan kustakin virastosta muodostaman ohjausrakenne- ja johtamisjärjestelmäryhmän kokouksessa 14.11.2008 hyväksyttiin jatkotyön pohjaksi liikennemuotokohtainen perusratkaisu.



Horisontaalisena, liikennemuotokohtaisten osastojen tms. poikkileikkaavina *strategisen suunnittelun* toimintoina tunnistettiin alustavasti:

1. Liikenteen turvallisuusviraston strategian valmistelun johtaminen sekä strategian toteutuksen edistäminen ja arviointi, viraston strategioiden valmistelun koordinointi,
2. Liikenteen turvallisuustavoitteiden, menetelmien ja indikaattoreiden määrittäminen ja kohdentaminen liikennemuodoille,
3. Ministeriön ja viraston välisen tulosohtausprosessin koordinointi
4. Riskienhallinnan toimintamallin määrittely (viraston toimintaan kohdistuvien riskien osalta COSO-riskienhallintajärjestelmä)
5. Liikennesektorin valtakunnallisten koulutustarpeiden arviointi ja ennakoiti
6. Keskeisten strategisten hankkeiden määrittely, johtaminen ja koordinoiti; tuotoksia ovat: strategia (pitkä av), TTS (keskipitkä av), vuosisuunnittelu (lyhyt av), seurantaraportit
7. Resurssien hallinta

Toisena horisontaalisena liikennemuotokohtaisten osastojen tms. poikkileikkaavana toimintona *toimintamallien kehittämisen ja soveltuvin osin yhtenäistämisen* tehtäviksi tunnistettiin:

1. Lupa- ja hyväksyntämenettelyt
2. Valvontamenettelyt
3. Normivalmistelun tuki ja kehittäminen
4. Ympäristökysymykset/-asiantuntemus
5. Johtaminen

6. Tilastointi
7. Matkustajanoikeudet ja valitusten käsittely
8. Valmiussuunnitelma

*Lupa- ja hyväksyntämenettelyjen osalta tunnistettiin seuraavat yhteiset tehtävät:*

1. Hyvien lupa- ja hyväksyntämenettelykäytäntöjen etsintä / Erilaisten lupien ja hyväksyntöjen säädöspohjien ja lupamenettelyjen analysointi
2. Yleinen prosessikuvaus lupa- ja hyväksyntämenettelystä
3. Ehdotukset lupamenettelyjen sähköistämiseksi ja vähentämiseksi (kun mahdollista)

*Valvontamenettelyjen osalta tunnistettiin seuraavat yhteiset tehtävät:*

1. Hyvien valvontamenettelykäytäntöjen etsintä / Erilaisten valvontatoimien säädöspohjien ja lupamenettelyjen analysointi
2. Ulkopuolisten palvelujen käytön analysointi ja tarpeen arviointi
3. Yleinen prosessikuvaus valvontamenettelystä

Tarkemmat prosessikuvaukset on tehtävä niistä lupa-, hyväksyntä ja valvontamenettelyistä, joissa on suurimmat volyymit.

Lähtökohdaksi todettiin, että virastoissa käsiteltävät luvat, hyväksynät ja valvontamenettelyt ovat hyvin erilaisia sisällöltään, volyymiltaan, tarvittavan asiantuntemuksen suhteen, ajankäytön suhteen jne. Tiettyt luvat, hyväksynät ja valvontamenettelyt ovat EU-säädösten määrittämiä ja toiset kansalliseen lainsäädäntöön pohjautuvia. Jälkimmäiseen ryhmään on helpompi vaikuttaa kuin EU-säädösten määrittämiin menettelyihin.

Yhteiset palvelut järjestetään kokonaisuutena.

## **10. Avoimet kysymykset**

Virastouudistushankkeeseen liittyy lukuisia kysymyksiä, joita ei vielä ole ratkaistu. Osa kysymyksistä liittyy luonnollisina osina ennen vuoden 2010 alkua tehtävään valmistelutyöhön. Osa puolestaan jää ratkaistaviksi virastojen jo aloitettua toimintansa.

Koska uudistus sinänsä on virastoille ja niiden henkilöstölle merkittävä ponnistus, on syytä välttää samanaikaisia toiminnan merkittäviä substanssi- ja muita muutoksia. Tavoitteena on, ettei asiakkaiden ja sidosryhmien kannalta tapahdu 1.1.2010 näkyviä muutoksia ja että virastojen palvelu jatkuu saumattomasti muutosvaiheessa ja sen jälkeen.

### **10.1. Valmistelutyön aikana ratkaistavat kysymykset**

#### *Luotsauksen kohtalo*

Liikenne- ja viestintäministeriön luotsaustyöryhmä on antanut raporttinsa tammikuussa 2009 (ks. 4.2. kohta). Työryhmän tehtävänä oli selvittää, miten luotsaustoiminta tulisi järjestää ja vertailla eri mallien hyötyjä ja ongelmia.

Selvitys liittyy myös liikelaitosten, ml. Luotsausliikelaitos, rakenteen ja aseman yleiseen selvitystyöhön sekä Luotsausliikelaitoksen ja Merenkululaitoksessa suoritettavan alusliikenteen ohjauksen VTS:n keskinäisiin suhteisiin.

Selvityksen tuloksilla on vaikutusta väyläviraston tehtäväkenttään liikenteen ohjauksesta vastaavana viranomaisena sekä liikenteen turvallisuusviraston tehtäväkenttään luotsauksen viranomaistehtävien hoitajana ja toiminnan turvallisuuden valvojana.

#### *Virastojen toiminta- ja taloussuunnitelmat*

Nykyiset väylä- ja turvallisuusvirastot ovat jo valmistelleet ehdotuksensa vuosien 2010 – 2013 toiminta- ja taloussuunnitelmaksi. Niissä ei virastouudistusta ole voitu vielä ottaa yksityiskohtaisella tasolla huomioon.

Liikenne- ja viestintäministeriö valmisteli hallinnonalan TTS:n ja toimitti sen valtiovarainministeriölle 12.2.2009. Siinä virastojen toimintaa ja taloutta suunnittelukaudella käsitellään ehdotetun virastorakenteen mukaisesti, so. TTS laadittiin väylävirastolle ja liikenteen turvallisuusvirastolle, ei enää erikseen nykyisille virastoille.

Seuraava TTS vuosille 2011 – 2014 laaditaan syksyllä 2009 yhteistyössä nykyisissä virastoissa, mutta perustettavia virastoja varten, ei enää nykyisiä virastoja varten. Väylä- ja turvallisuusvirastoprojektit ohjaavat TTS:n valmistelua.

#### *Virastojen sijoituspaikat ja toimitilat*

Käytännön syistä on varauduttava siihen, että uusien virastojen osat aloittavat ainakin suurelta osin nykyisissä toimitiloissaan. Yhteiset toimitilat voidaan rakentaa tai vuokrata mahdollisesti vasta vuoden 2010 aikana tai jopa myöhemminkin.

#### *Virastojen budjetit*

Ehdotukset vuoden 2010 talousarvioksi on laadittava uuden virastorakenteen mukaisesti toukokuuhun 2009 mennessä. Pohjat uusien virastojen yhteisille talousarvioehdotuksille on laadittu kussakin yhdistettävässä virastossa. Sen jälkeen projektipäälliköt yhdessä selvityksen yhteydessä muodostetun talousjaoston kanssa kokoavat talousarviot projektien johdon hyväksyttäväksi.

#### *Taloussääntö*

Nykyisten virastojen talousjohto valmistelee uusille virastoille taloussäännön yhteistyössä talousjaoston ja projektitoimistojen kanssa.

#### *Henkilöstön sijoitus organisaatioihin*

Nykyisten virastojen henkilöstön sijoituksen uusiin virastoihin valmistelee 7.8. kohdassa kuvattu uudistettu projektiorganisaatio eli perustamisprojektien johto, projektipäälliköt ja projektitoimistot.

### *Sopimukset*

Virastojen omaa sisäistä toimintaa palvelevat sopimukset on irtisanottava myöhemmin ratkaistavalla aikataululla. Osa tällaisista sopimuksista saattaisi olla sellaisia, että ne voidaan siirtää perustettavalle virastolle. Sopimuksia, jotka on irtisanottava päättymään ennen 1.1.2010, ovat esim. henkilöstö- ja taloushallintoon liittyvät sopimukset, joihin liittyvä toiminta todennäköisesti yhdistettäisiin toimitilojen sijainnista riippumatta.

Väylä- ja turvallisuusvirastojen uudet sopimukset voidaan kilpailuttaa nykyisten virastojen toimesta siten, että esim. yhtäältä nykyiset väylävirastot ja toisaalta turvallisuusvirastot muodostavat hankintarenkaat ja tekevät hankinnan yhdessä. Virastot voivat tehdä hankinnan hankintarenkaana joko itsenäisesti tai mahdollisen perustamiseen nimetyn henkilön (”projektipäällikön”) ohjauksessa.

Määräaikaisten sopimusten päättäminen kesken sopimuskauden edellyttää yleensä toiselle osapuolelle maksettavaa korvausta sopimuksenvastaisesta päättymisestä. Jos tällaisia ratkaisuja joudutaan tekemään esim. vuokrasopimusten osalta, tulee tähän tarkoitukseen varata erikseen määräraha.

### *Tietohallinto uusissa virastoissa*

Selvityksen yhteydessä muodostettu tietohallintojaosto on selvittänyt yhdistettävissä virastoissa käytössä olevat järjestelmät ja vireillä olevat kehityshankkeet. Selvityksen pohjalta jaosto laatii perustamisprojekteille ehdotuksen siitä, mitkä tietojärjestelmät yhdistetään ja millaisella aikataululla tämä on mahdollista. Lisäksi tehdään ehdotus virasto/liikennemuotojen järjestelmien ja kehityshankkeiden käsittelystä.

Tietohallintotoimintojen ja IT-rakenteiden yhdistämisen tavoitteena on, että 1.1.2010 virastoilla on riittävässä laajuudessa toimivat tietojärjestelmät ja -palvelut, jotta niiden ydintoiminnoille tai asiakkaille ei aiheudu ongelmia ja jotta virastojen oma toiminta voi käynnistyä uudessa organisaatiossa ilman palvelukatkoksia ja häiriöitä. Infra- ja järjestelmärakenteita yksinkertaistetaan ja konsolidoidaan keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä vaiheittain niin, että tiedonhallinnan kustannustehokkuus paranee. Tietohallinnon kehittämisessä otetaan huomioon valtionhallinnon yhteiset hankkeet.

Tavoitetaan pääsemiseksi tietoteknisiä palveluja ostetaan tarvittaessa markkinoilta, minkä lisäksi hyödynnetään Valtiokonttorin palvelukeskusten palveluita. Vakinaisten omien tiedonhallinta-asiantuntijoiden määrää ei lisätä, mutta määräaikaista ja ulkoisia resursseja voidaan hyödyntää yhteisten ratkaisujen aikaansaamiseksi kulloisenkin käyttötarpeen mukaisesti.

Tiedonhallinnan tuloksekkaan kehittämisen varmistamiseksi tavoitteena on, että keskipitkällä tähtäyksellä otetaan käyttöön yhteiset menettelyt hankesalkun, projektien ja palveluiden hallintaan. Erityisenä huomion kohteena on tietoturvan varmistaminen muutoksen aikana.



Tiedonhallinnan yhtenäistämisen hyödyt ydintoimintoihin saadaan 5 – 10 vuoden päästä. Jotta tähän päästään, yhteisiin ratkaisuihin on tehtävä merkittäviä panostuksia. Toteutus on tehtävä vaiheittain siten, että viimeiset yhtenäistämishankkeet käynnistetään vasta 2010-luvun keskivaiheilla.

*Muut yhteiset toiminnot ja niiden järjestelyt*

Muita ennen uusien virastojen toiminnan aloittamista valmisteltavia hankkeita, jotka siirtyvät pääosin perustamisprojektien johdettaviksi, ovat:

- virastojen organisaatioiden jatkojalostus,
- työjärjestysten valmistelu virastoille,
- nykyisten virastojen henkilöstön osaamisen hallinta, virastojen kulttuurien ja toimintatapojen siirto uusiin virastoihin, parhaiden käytäntöjen kartoitus jne.,
- yhteisen tietopalvelun ja asiakirjahallinnon luominen siten, että se toimii 1.1.2010 alkaen,
- yhteisten viestintäperiaatteiden luominen siten, että niiden mukaan toimitaan jo syksyllä 2009,
- yhteisen palkkausjärjestelmän kehittäminen, jos se käytettävissä olevan ajan puitteissa on mahdollista,
- yleishallintotehtävät (puhelimet, kalusteet, virastopalvelut jne.)

## **10.2. Vuonna 2010 tai sen jälkeen ratkaistavat kysymykset**

Kysymyksiä, jotka siirtyvät ratkaistavaksi myöhemmin joko ajanpuutteen vuoksi tai sen johdosta, että niiden ratkaisemiseen tarvitaan uusia virastoja ja niiden johtoa, ovat mm.:

- Yhtenäinen palkkausjärjestelmä, ellei sitä ole saatu valmiiksi ennen virastojen perustamista.
- Turvallisuusvirastojen rahoitus (ks. 4.10. kohta) – viitaten Ruotsin vastaavaan esimerkkiin ja samankaltaisuuksiin Ruotsin turvallisuusvirastojen rahoitusongelman kanssa riittävän kunnianhimoinen tavoite voisi olla yhteisen rahoitusjärjestelyn aikaansaaminen vuoden 2011 alusta.
- Osaamisen ja resurssien varmistaminen sekä väylä- että turvallisuusvirastoon liikenne- ja viestintäministeriöstä siirtyvien operatiivisten tehtävien hoitoon (ks. 5.3.4. ja 5.3.5. kohdat).
- Osaamisen ja resurssien varmistaminen väyläviraston vesiväylänpidon turvallisuuden valvontaan turvallisuusviraston meriturvallisuus-toimialalle. Tällaista osaamista ja resursseja

ei ole nykyisessä Merenkululaitoksen meriturvallisuustoiminnossa (ks. 3.11.2 ja 4.2. kohdat).

- Kaikkien liikennemuotojen rekistereiden yhdistämisen hyötyjen ja mahdollisuuden selvittäminen (ks. 5.2.2. kohta).
- Vesikulkuneuvorekisterin sijoitus – maistraateissa vai yhtenäisenä turvallisuusvirastossa (ks. 4.2. kohta)?
- Alusliikenteen ohjauksen (VTS) organisatorinen asema – osana väylävirastoa vai valtionyhtiönä analogisesti ilmailun ja rautatieliikenteen ohjauksen kanssa (ks. 3.3., 3.11.2. ja 4.2. kohdat)?
- Liikenneturvan asema – liikenneturvallisuudesta kiinnostuneiden järjestöjen ja muiden toimijoiden keskusliittona vai kiinteämmin yhteydessä turvallisuusvirastoon (ks. 2.5.1. ja 5.2.2. kohdat)?

## **11. Selvitysmiesten keskeiset johtopäätökset ja ehdotukset**

1. Poliittinen periaatepäätös väyläviraston ja liikenteen turvallisuusviraston muodostamisesta vuoden 2010 alusta tehtiin hallinnon ja aluekehityksen ministeriryhmässä 26.11.2008. Päätös perustui selvitysmiesten valmistelemaan virastouudistuksen johtoryhmän raporttiin. Johtoryhmän raportissa esitetyt arviot virastouudistuksen myönteisistä vaikutuksista ovat vahvistuneet tarkempien vaikutustarkastelujen myötä.
2. Väyläviraston ja liikenteen turvallisuusviraston taloudellisten vaikutusten potentiaali on suuri. Kotitalouksien liikennemenot ja yritysten kuljetuskustannukset ovat yhteensä noin 16 miljardia euroa vuodessa ja tieliikenteen onnettomuuskustannukset noin 3 miljardia euroa vuodessa. Myös liikenteen ympäristöhaittojen kustannukset ovat suuret.
3. Sekä väylävirasto että liikenteen turvallisuusvirasto antavat aikaisempaa paremmat mahdollisuudet älykkään liikenteen keinojen käyttöön ottamiseksi siten, etteivät liikennemuotojen rajat muodosta estettä matka- ja kuljetusketjuja koskevien tietoaaineistojen muodostamiselle. Väyläviraston ja liikenteen turvallisuusviraston tietorekistereitä yhdistämällä on muodostettavissa liikenneverkkojen ajantasaisen operoinnin peruspalvelut sekä perusinformaatiostrukturi palveluliiketoiminnalle.
4. Luotsauksen viranomaistehtävien lisäksi Merenkululaitoksella on muita luotsaukseen liittyviä tehtäviä, jotka perustuvat luotsauslakiin, mutta joita ei ole katsottu viranomaistehtäviksi. Tällaisia muita tehtäviä ovat luotsattavien väylien, luotsausmatkojen sekä luotsin jättö- ja ottopaikkojen määrittäminen. Nämä muut luotsaukseen liittyvät tehtävät kuten luotsinkäyttövelvollisuuden operatiivisen valvonnan hoitaminen alusliikennepalvelussa tulisi hoitaa väylävirastossa.
5. Liikenteen turvallisuusviraston aloitettua toimintansa selvitetään erikseen vesikulkuneuvorekisterin siirtämistä pidettäväksi turvallisuusvirastossa. Tällöin olisi hyödynnettävissä synergia alusrekisterin pitämisessä samoin kuin Ajoneuvohallintokeskuksesta siirtyvä tietotaito tieliikenteen rekistereiden pitämisessä.

6. Ilmailuhallinto on yhdistettävä liikenteen turvallisuusvirastoon.
7. Ajoneuvohallintokeskus rekisteritoimintoinen tulee yhdistää kokonaisuudessaan liikenteen turvallisuusvirastoon. Perusteina tälle kannalle on, että Ajoneuvohallintokeskuksen työ, ajoneuvoliikenteen tietojärjestelmän pitäminen mukaan lukien, on osa liikenneturvallisuuksien kokonaisuutta. Lukuisista eroista huolimatta tieliikenteen turvallisuusstyössä sekä siihen liittyvissä tehtävissä ja prosesseissa on lukuisia yhteneväisyyksiä muiden liikennemuotojen turvallisuusstyön kanssa.
8. Liikenne- ja viestintäministeriössä hoidetaan eräitä operatiivisia liikennejärjestelmätason tehtäviä. Virastojen ja ministeriön tulee käydä asiantuntijatasen vuoropuhelua ministeriön ja virastojen tarkoituksenmukaisesta työnjaosta ja operatiivisten tehtävien mahdollisen siirron ajankohdasta. Tällaiset tehtävien siirrot tapahtuisivat sen jälkeen, kun virastot ovat järjestäytyneet ja ratkaisseet mm. sisäiseen integraatioon, palkkajärjestelmiin, toiminnan rahoitukseen, osaamisen vahvistamiseen, rekisteritoimintojen yhdentämiseen ja mahdolliseen alueellistamiseen liittyvät kysymykset.

Väyläviraston toimialalla tällaisia tutkittavia tehtäviä voisivat olla:

- julkisen liikenteen kehittäminen,
- lento- ja junaliikenteen ostaminen (edellyttää valmisteltavana olevan joukkoliikennelain tarkistamista),
- osallistuminen suurten kaupunkiseutujen liikennejärjestelmäsuunnitelmien laatimiseen,
- liikennejärjestelmäsuunnitelmien laatimisohjeiden kehittäminen,
- liikennejärjestelmäosaamiseen liittyvän koulutuksen järjestäminen,
- maa- ja vesirakennusalan kehittäminen ja markkinoiden seuranta,
- ”älykkään liikenteen” väyliin ja liikenteen ohjaukseen liittyvät sovellukset,
- tavarankuljetusten logistiikan kehittäminen.

Liikenteen turvallisuusviraston toimialalla vastaavasti tutkittavia tehtäviä voisivat olla:

- liikenteen turvallisuuteen ja liikenteen aiheuttamien ympäristöhaittojen torjuntaan liittyvä tutkimus ja kehitys (kaikissa liikennemuodoissa, turvallisuustutkimus kuitenkin painottuen tieliikenteeseen ja ympäristötutkimus tie-, ilma- ja vesiliikenteeseen),
- ”älykkään liikenteen” sovellukset, jotka liittyvät kulkuvälineisiin,
- ajoneuvotekninen ja vaarallisten aineiden kuljetukseen liittyvä lainsäädäntö myös tieliikenteen osalta ainakin siltä osin kuin se on teknistä, koskee suppeaa ja asiantuntevaa soveltajapiiriä sekä perustuu suoraan EU-lainsäädäntöön (vastaavanlainen sääntelytehtävä ja -valtuudet on jo nykyisin vaarallisten aineiden kuljetusten osalta Merenkululaitoksella ja Ilmailuhallinnolla; näillä virastoilla ja Rautatievirastolla on myös valtuudet antaa määräyksiä ja normeja vesiliikenteen aluksista, ilma-aluksista ja rautateiden liikkuvasta kalustosta; edellyttää muutoksia tieliikennelakiin, ajoneuvolakiin ja lakiin vaarallisten aineiden kuljetuksesta),

- osallistuminen sellaiseen kansainväliseen yhteistyöhön, jossa kehitetään edellisessä kohdassa tarkoitettuja normeja.
-

## 12. LIITTEET

### 12.1. Liitteet 1 a-d. Vuorovaikutussuunnitelma ja muistiot

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

PÄÄTÖS

18.8.2008

#### Liikenne- ja viestintäministeriön liikennehallinnon virastouudistuksen vuorovaikutussuunnitelma

##### Päätös

Liikenne- ja viestintäministeriön liikennehallinnon virastouudistusselvitysten toteutuksessa on hankkeen laajuuden ja liikennesektorin virastojen henkilöstöön kohdistuvien vaikutusten vuoksi huolehdittava siitä, että henkilöstöllä on mahdollisuus osallistua ja tulla kuulluksi kaikissa selvityksen vaiheissa.

Tämän osallistumisen varmistamiseksi selvitystyölle on laadittu liitteenä oleva vuorovaikutussuunnitelma, jota selvityksessä noudatetaan. Vuorovaikutussuunnitelman toteutuksesta huolehtii erillinen hankkeeseen asetettu vuorovaikutusryhmä. Lisäksi virastouudistusselvitysten johtoryhmä osaltaan vastaa siitä, että hankkeen aikana toteutetaan aktiivista vuorovaikutusta selvitysryhmien, virastojen johtojen sekä henkilöstön välillä.

Vuorovaikutuksen tavoitteena on, että henkilöstön esittämät kannanotot otetaan hankkeessa huomioon, niitä arvostetaan ja niistä keskustellaan. Muutoksessa noudatetaan voimassa olevia säännöksiä, hyvää hallintotapaa ja hyvää henkilöstöpolitiikkaa. Henkilöstö saa avointa, ajantasaista, luotettavaa ja yhdenmukaista tietoa selvitysten etenemisestä. Henkilöstön panosta käytetään hyväksi siten, että suunnitellun uudistuksen edut ja haitat tulevat avoimesti käsitellyiksi, virastojen tehtäviä, rakennetta ja vastuusuhteita suunniteltaessa henkilöstön asiantuntemus saadaan käyttöön sekä perustettavat uudet virastot ovat toimivia heti alusta alkaen.

Vuorovaikutuksen merkitys koko prosessin onnistumisessa on keskeinen. Vuorovaikutussuunnitelman avulla vuorovaikutuksen toteuttamista voidaan seurata ja arvioida.

Liikenneministeri

Anu Vehviläinen

Ylijohtaja

Juhani Tervala

##### LIITTEET

- Vuorovaikutussuunnitelma liite 1.
- Muistio yhteistoimintamenettelystä liite 2.
- Muistio eri osapuolten rooleista liite 3.

##### JAKELU

Työryhmien puheenjohtajat, jäsenet, sihteeristö, hankkeen Internetsivut

##### TIEDOKSI

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ  
Liikennehallinnon virastouudistuksen vuorovaikutusryhmä

Liite

14.8.2008

## HENKILÖSTÖN VUOROVAIKUTUSSUUNNITELMA

### 1. Vuorovaikutussuunnitelman tarkoitus ja tavoitteet

Henkilöstön vuorovaikutussuunnitelma on osa liikenne- ja viestintäministeriön johtamaa liikennehallinnon virastorakenteen uudistamisprosessia. Vuorovaikutuksen merkitys koko prosessin onnistumisessa on muutoksen johdossa hyvin tiedostettu. Vuorovaikutuksen varmistamiseksi on asetettu ministerin päätöksellä vuorovaikutusryhmä, jonka tehtävänä on valmistella vuorovaikutussuunnitelma ja huolehtia osaltaan sen toteuttamisesta.

Suunnitelmassa esitetään vuorovaikutuksen tavoitteet ja toteuttamisen muodot. Suunnitelmaan on liitetty myös ohje virallisesta YT-menettelystä sekä kuvaus koko prosessiin vaikuttavista eri toimijoiden rooleista. Suunnitelman avulla vuorovaikutuksen toteuttamista voidaan seurata ja arvioida.

Suunnitelmassa kerrottujen menettelyjen käytännön toteuttamispäätökset tehdään muutosprosessin johdon ja virastojen johdon toimesta. Vuorovaikutusryhmän jäsenet ovat myös virastoissaan siinä asemassa, että vastaavat itse suureksi osaksi vuorovaikutuksen käytännön toteutuksesta.

Vuorovaikutussuunnitelma on valmisteltu yhteistyössä henkilöstön edustajien kanssa ja heidän kannanotoillaan on myös ollut suunnitelman sisältöön huomattava vaikutus.

#### Vuorovaikutuksen tavoitteet

- Henkilöstön esittämät kannanotot otetaan huomioon, niitä arvostetaan ja niistä keskustellaan.
- Muutoksessa noudatetaan voimassa olevia säännöksiä, hyvää hallintotapaa ja hyvää henkilöstöpolitiikkaa.
- Henkilöstö saa avointa, ajantasaista, luotettavaa ja yhdenmukaista tietoa selvitysten etenemisestä.
- Henkilöstön panosta käytetään hyväksi siten, että
  - suunnitellun uudistuksen edut ja haitat tulevat avoimesti käsitellyiksi
  - virastojen tehtäviä, rakennetta ja vastuusuhteita suunniteltaessa henkilöstön asiantuntemus saadaan käyttöön
  - perustettavat uudet virastot ovat toimivia.

### 2. Edustuksellinen osallistuminen

Edustuksellinen osallistuminen painottuu muutosprosessin johtamiseen ja päätöksentekoon kaikkein tärkeimpien yhteisten ratkaisujen osalta. Henkilöstön edustajat ovat mukana muutosprosessin kaikissa vaiheissa ja tasoilla ja lisäksi heidän kanssaan muutosta suunnitellaan erityisissä seminaareissa, jotka toteutetaan ennen periaateratkaisuja.

#### Edustuksellisen osallistumisen muotoja:

- Henkilöstön edustajat johtoryhmässä ja molemmissa selvitysryhmissä sekä valmisteluvissa työpajoissa
- Henkilöstön edustajat virastokohtaisissa seurantaryhmissä ja työpajoissa
- Muodollisen YT-menettelyn edellyttämät toimet

- Henkilöstön edustajien yhteistilaisuudet yli virastorajojen
- Yhteiset molempia selvityksiä koskevat seminaarit prosessin vaiheissa, joissa tehdään periaatteellisia ratkaisuja (ennen väliraporttia, alueellistamiskäytännön ja loppuraporttia)

Virastojen tulee erityisesti varmistaa, että virastovalmisteluun nimetyillä henkilöstön edustajilla on työajan puitteissa mahdollisuus valmistautua ja osallistua muutostyöhön sekä pitää yhteyttä edustamaansa henkilöstöön.

### 3. Välitön osallistumisen

Välitön osallistumien painottuu toisaalta viestinnän keinoin käytävään avoimeen vuoropuheluun ja toisaalta työtehtävien ja toimintaympäristön suunnitteluun, johon osallistuminen on sitä tärkeämpää mitä lähemmäs kunkin omia työtehtäviä tullaan. Erityistä huomiota suunnittelussa on myös kiinnitetty myös sosiaaliseen ja tunnepohjaiseen integraatioon.

#### 3.1 Välitön osallistuminen viestinnän keinoin

Hankkeen viestinnästä on tehty suunnitelma viestintäryhmän toimesta. Välittömän osallistumisen kannalta tärkeimmät viestintään liittyvät muodot ovat:

- Henkilöstölle suunnattu nettikysely, jonka avulla saadaan suoraan tietoa siitä miten henkilöstö muutosprosessin kokee ja mitä pitää ottaa huomioon uudistuksen seuraavassa vaiheessa
  - Kysely toistetaan muutoksen eri vaiheissa, näin tuloksista saadaan päätöksentekoa ja prosessin etenemistä ohjaavaa tietoa.
  - kysely muodostaa suoraan henkilöstöltä saatavan tutkimustiedon kokonaisuuden jäljempänä kerrotun kokemusryhmien työn kanssa
- Mielipiteet ja kysymykset ekstrasnettissä (LIIVI)
  - Mielipiteet ja kysymykset esitetään mieluiten omalla nimellä, ei anonymisesti. Anonymikin mielipiteiden esittäminen on ekstrasnettissä mahdollista. Luottamusmiesten tehtävä on tuoda esille sellaiset mielipiteet, joita ei haluta esittää omilla nimillä
- Selvitysmiesten käynnit kunkin viraston henkilöstötilaisuuksissa
- Selvitysmiesten ja muiden muutosta johtavien tavoitettavuus puhelinkeskusteluihin sekä nopeat reagoinnit sähköpostikysymyksiin

#### 3.2 Oman työn suunnitteluun osallistuminen

Välitön osallistuminen omaa työtä ja toimintaympäristöä koskevaan suunnitteluun on koko vuorovaikutuksen ydinasia:

- Virastokohtaiset seminaarit, työpajat, kehittämistilaisuudet ja tavanomaiset henkilöstökokoukset
- Asiantuntijoiden osallistuminen sisältöryhmien työhön: johtoryhmän välimietinnön jälkeinen vaihe, jossa työryhmät muodostetaan toiminnan sisällön perusteella
- Asiantuntijoiden osallistuminen perustamisryhmien työhön siinä vaiheessa kun uusien virastojen tarkempi suunnittelu alkaa.
  - Perustamisryhmien työssä on olennaista käyttää muutoslaboratorio-tyyppistä kehittyntä työskentelytapaa, joka perustuu nimenomaan suunniteltavaa työkokonaisuutta tekevän henkilöstön asiantuntemukseen
- Henkilöstökoordinaattorin toiminta yksittäisen viranhaltijan kohdalla häntä koskevassa muutostilanteessa

#### 3.3 Sosiaalinen ja tunnepohjainen integraatio

Muutosprosessin sosiaalinen ja tunnepohjainen integraation johtaminen on erityisen haastavaa tässä hankkeessa, jossa tuottavuuden parantaminen ja alueellistamisen selvittäminen luovat lisäpaineita suuren organisaatiomuutoksen lisäksi. Välittömän osallistumisen kautta päästään käsittelemään ja saadaan esille sosiaalista ja tunnepohjaista tilannetta ja opitaan ymmärtämään toisten organisaatioiden kulttuuria. Suunniteltuja menettelyjä ovat:

- Kokemusryhmien kautta kerättävä ja yhteisesti jaettava tieto
  - ryhmät muodostetaan virastoittain ja ammattiryhmittäin, 6-8 henkilöä/ryhmä, 2-4 ryhmää/virasto
  - ryhmiltä kerätään kokemuksellista tietoa kuvien ja kertomusten sekä yhteiskeskustelun avulla liittyen liikennehallinnon sosiaaliseen ja tunnepohjaiseen integraatioon
  - kertomukset julkaistaan kuvineen näyttelynä yhteisen keskustelun avaamiseksi tavoitteena erilaisten tunnetilojen näkyväksi tekeminen ja huomioon ottaminen muutosprosessissa
- Virastorajat ylittävät benchmarkaukset lähinnä samanlaisissa tehtävissä
- Henkilöstötilaisuudet yli nykyisten virastorajojen

#### 4. Yhteinen arviointi vuorovaikutuksen varmistajana

Vuorovaikutusta arvioidaan yhdessä henkilöstön kanssa koko prosessin ajan. Prosessin johto saa arvioinnin kautta arvokasta tietoa ja näin on mahdollista toteuttaa korjaavat toimenpiteet jo prosessin aikana:

- Virastojen valmisteluryhmissä (YT) tehdään määräajoin yhteinen arvio vuorovaikutuksen toteutumisesta (sama tekniikka kuin HRD-15-mittauksessa)
- Seminaareissa, työpajoissa ja työryhmissä käytetään välitöntä palautearviointia, johon tehdään yksinkertainen työkalu.  
=> Näin saadaan välitön palaute, joka kertoo johtoryhmälle vuorovaikutuksen onnistumisesta ja mahdollistaa korjaavat toimenpiteet nopeasti.
- Työtyytyväisyysbarometreihin liitetään yhteiset virastomuutosta koskevat kysymykset. Palaute hyödynnetään muutosprosessissa.

LIITTEET Roolit ja vastuut muutoksen johtamisessa  
Yhteistoimintamenettelymuistio



LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ  
Liikennehallinnon virastouudistuksen vuorovaikutusryhmä  
Yhteistoimintamenettely

Liite  
14.8.2008

## YHTEISTOIMINTAMENETTELY

### Yt-lain lähtökohdat

- Yt-lain tarkoitus
  - Vaikutusmahdollisuus henkilöstölle työhönsä ja työoloihinsa vaikuttavaan päätökseen tekoon
  - Samalla tuloksellisuuden ja taloudellisuuden edistäminen
- Osapuolina virasto ja sen henkilöstö (edustajat)
- Yt:n piiriin kuuluvat asiat (mm.)
  - Henkilöstön asemaan vaikuttavat viraston organisaation, tehtävien, palvelutoiminnan muutokset
  - Viraston tai sen osan lakkauttaminen tai siirto toiselle paikkakunnalle, laajentaminen tai supistaminen ja edellä mainitusta johtuvat henkilöstön määrään, laatuun ja rakenteeseen vaikuttavat järjestelyt.

### Yhteistoimintamenettely

- Yt-laki ja sopimus yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa 31.10.2007
  - Velvollisuus edistää yhteistoimintaa
  - Ennen asian ratkaisemista neuvoteltava valmisteilla olevan toimenpiteen perusteista, vaikutuksista ja vaihtoehtoista
    - Sellaisessa suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa, jossa vuorovaikutus sekä vaihtoehtoihin ja asiaan vaikuttaminen voi myös käytännössä toteutua
  - Menettelyn tarkoituksena lisätä osapuolten tietoja sekä yhteneviä käsityksiä asiasta ja edistää yhteisymmärrykseen pääsyä
  - Ennen aloittamista annettava tarpeelliset tiedot
  - Tiedottamisvelvollisuus tehdyistä ratkaisuista
- Mikäli yt-menettelyn piiriin kuuluneessa asiassa olennainen muutos, on pidettävä uusi yt-menettely
- Yt-menettelyssä todetaan, milloin menettely on päättynyt.

### Sopimus yhteistoiminnasta valtionhallintoa ja hallinnonalaan koskeissa henkilöstöasioissa 31.10.2007

- Kun ministeriö valmistelee henkilöstön asemaan olennaisesti vaikuttavia, useampaa kuin yhtä virastoa koskevia hallinnon yleisiä kehittämistoimenpiteitä
  - annettava tietoja henkilöstön edustajille
    - valmisteltavina olevista toimenpiteistä,
    - niiden vaikutuksesta henkilöstöön
  - kuultava henkilöstön edustajia
- Kun ministeriö valmistelee hallinnonalaansa koskevia kehittämishankkeita, joilla on olennaista vaikutusta henkilöstön asemaan
  - neuvoteltava perusteista, vaikutuksista ja vaihtoehtoista suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa

- annettava tarpeelliset tiedot

**Valtion henkilöstön aseman järjestäminen organisaation muutostilanteissa (VM 9/01/2006)**

- Yhteistoimintaan kuuluva neuvottelumenettely aloitetaan asian sellaisessa suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa, jossa yhteis-toiminnan tarkoituksena oleva vuorovaikutus sekä vaihtoehtoihin ja asiaan vaikuttaminen voi myös käytännössä toteutua. Menettelyn tarkoituksena on lisätä osapuolten tietoja sekä yhteneviä käsityksiä asiasta ja edistää yhteisymmärrykseen pääsyä.
- Henkilöstön edustajat otetaan mukaan henkilöstön asemaan vaikuttavien muutosten valmistelu- ja suunnitteluryhmiin
- Yhteistoimintamenettelyssä on kiinnitettävä huomiota siihen, että mukana ovat ne tahot, joita yhteistoiminta-asia koskee
  - Soveltamisohje: Ministeriön on huolehdittava hallinnonalansa yhteistoiminnasta. Kunkin viraston on käsiteltävä omassa yhteistoimintamenettelyssään omaa henkilöstöä koskevat muutokset.

**Yhteistoimintamenettelyssä huomioitavaa**

- Virastouudistuskokonaisuutta koskeva yt-menettely
  - LVM koordinoi
- Virastoissa tapahtuva yt-menettely
  - Virastot vastaavat
- Kummassakin huomioitava edellä mainitut pelisäännöt
  - Asian etenemisen mukaiset säännölliset yhteistoimintaryhmien kokoukset
    - Kutsut ja riittävä aineisto ajoissa
    - Asianmukaiset pöytäkirjat
      - tarvittaessa kirjataan kannanotot

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ  
Liikennehallinnon virastouudistuksen vuorovaikutusryhmä  
Henkilöstön vuorovaikutussuunnitelma

14.8.2008

Liite

---

## ROOLIT JA VASTUUT MUUTOKSEN JOHTAMISESSA

### Poliittisen johdon rooli

- Poliittisella johdolla, jota edustaa myös liikenne- ja viestintäministeriön asettama projekti-hallinto, on päätöksentekijän rooli. Se määrittelee muutoksen suunnan ja tekee linjaavat ratkaisut.
- Siinä roolissa sen tulee tukeutua valmistelussa mukana olevien asiantuntemukseen ja kuulla henkilöstöä.
- Hyvässä ja hallitussa muutosprosessissa tarvitaan oikea-aikaiset ja johdonmukaiset päätökset, siksi päätöksentekokyky on olennaista.
- Välitavoitteiden saavuttaminen ja prosessin edetessä tehtävät linjapäätökset ovat välttämättömiä.
- Päätökset on aina perusteltava, muuten virastojen johto ei voi kunnolla tehdä omaa tehtäväänsä päätösten toteuttajana

### Virastojen johdon rooli

- Virastojen johto on aina ”kahden tulen välissä”, mutta se vastaa toimistaan nimenomaan ministeriölle ja poliittiselle johdolle ja toimii sen edustajana henkilöstöön päin. Jokainen johtaja vastaa yksikössään muutoksen toteuttamisesta ja päättää yksikön kannanotoista ja toimista.
- Johdon tulee olla poliittisen johdon linjapäätösten takana, perusteltava niitä henkilöstölle ja toteutettava ne sovitusti, siis johdettava muutosta. Näin muutoksesta tulee myös henkilöstön kannalta mahdollisimman johdonmukainen, ymmärrettävä ja turvallinen.
- Johto vastaa tiedon kulusta. Keskustelussa, jota käydään henkilöstön kanssa ja hallinnon eri tasoilla, johdon pitää pyrkiä analysoimaan ja ymmärtämään erilaisten kannanottojen perusteita eikä suinkaan tyrmätä johdon linjauksista poikkeavia mielipiteitä. Tiedon tulee kulkea johdon kautta myös alhaalta ylöspäin.
- Virastojen johto vastaa myös siitä, että virastojen perustehtävien suorittaminen ei vaarannu muutoksessa

### Henkilöstön/asiantuntijoiden rooli

- Virastojen henkilöstö tuottaa muutoksessa tarvittavaa tietoa ja toteuttaa päätöksiä. Henkilöstöllä on oikeus ja velvollisuus vaikuttaa prosessiin ja lopputulokseen
  - oman tehtävänsä ja asiantuntemuksensa kautta,
  - esimiestensä kautta ja
  - edustuksellisesti.

- Aito keskustelu edellyttää avoimuutta ja aktiivisuutta myös henkilöstöltä
- Mitä lähemmäs muutoksen toteuttamisessa tullaan yksilön työtä, osaamista ja työskentely-ympäristöä, sitä parempi asiantuntija hän on ja sitä enemmän hänen mielipiteensä pitäisi vaikuttaa.
- Henkilöstöä kuullaan ja kuunnellaan, mutta johto tekee sen jälkeen päätökset. Tämä ei tarkoita asemaan perustuvaa sanelupolitiikkaa, vaan kysymys on tehtävänjaosta.

### **Henkilöstön edustajien rooli**

- Henkilöstön edustajat tuovat edustamansa henkilöstöryhmän näkemykset esille. He edustavat jäsenistönsä ja taustajärjestönsä näkemystä, eivät omaansa eivätkä toimi oman perusteh-tävänsä mukaisessa asiantuntijaroolissa.
- Henkilöstön edustajat valvovat sovittujen menettelytapojen noudattamista ja jäsenistönsä etuja, koska jokaisella yksilöllä on oikeus turvalliseen muutokseen ja työnantajan on oikeasti tuettava sitä.
- Hyvin olennaista henkilöstöjärjestöille on tukea yksittäistä työntekijää, joka ei ole omaa asi-aa ajaessaan tasavertaisessa asemassa muutosta eteenpäin vievän hallintokoneiston kanssa.
- Henkilöstön edustajilla ei saisi olla pelkkää jarrumiehen roolia, koska jokaisessa muutokses-sa on myös hyvät puolensa henkilöstön kannalta.
- Järjestöillä on vastuullinen tehtävä asiallisen tiedon jakajana ja henkilöstön kesken tapahtu-van keskustelun järjestäjänä niin, että muutoksesta toivottavasti avautuu jäsenistölle myös hyvät puolet ja tulevaisuuden mahdollisuudet.

## **12.2. Liite 2: Henkilöstöjärjestöjen eriävä mielipide hallintolakien siirtymäsäännöksistä**

**Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:n, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:n ja Palkansaajajärjestö Pardia ry:n eriävä mielipide liikennehallinnon virastohankkeen lainsäädäntöjaoston ehdotukseen koskien Väyläviraston ja Liikenteen turvallisuusviraston hallintolakien henkilöstön siirtymäsäännöksiä**

Laki Väylävirastosta

7 § Henkilöstöä koskevat siirtymäsäännökset

Edellä 6 §:ssä tarkoitettuja Väylävirastolle siirtyviä tehtäviä hoitava virka- ja työsuhteinen henkilöstö sekä vastaavat virat ja tehtävät siirtyvät tämän lain voimaan tullessa perustettavaan Väylävirastoon. Määräaikaisia tehtäviä hoitava henkilöstö siirtyy Väylävirastoon määräaikaisen palvelusuhteensa keston ajaksi. Uudistuksesta aiheutuvat toimi- ja virkapaikka ja muut vastaavat muutokset toteutetaan viiden vuoden siirtymäajan jälkeen, ellei virkamies tai työntekijä anna tätä ennen kirjallista suostumusta muutoksiin.

Viran tai tehtävän siirtyminen samalla paikkakunnalla ei edellytä virkamiehen tai työntekijän suostumusta. Siirtyvä henkilöstö säilyttää siirtymähetkellä palvelussuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet. Ennen tämän lain voimaantuloa virastoissa käytössä olevien palkkausjärjestelmien noudattamista jatketaan siihen saakka, kunnes Väylävirastossa on sovittu uudesta palkkausjärjestelmästä. Luottamusmies-, työsuojelu- ja yhteistoimintasopimuksia noudatetaan, kunnes Väylävirastossa on sovittu uusista sopimuksista.

Jos viran tehtävät muuttuvat olennaisesti ja sen tilalle perustetaan uusi virka, se voidaan täyttää haettavaksi julistamatta. Näin voidaan menetellä, jos virka täytetään 31.12.2009 Ratahallintokeskuksen, Tiehallinnon keskushallinnon tai Merenkulkulaitoksen palveluksessa olleella virkamiehellä ja virkamies antaa virantäyttöön suostumuksensa.

Väylävirastoon perustetaan 1 päivästä tammikuuta 2010 pääjohtajan virka. Virka voidaan täyttää ennen tämän lain voimaantuloa. Lain voimaan tullessa lakkaavat Merenkulkulaitoksen ja Tiehallinnon pääjohtajien sekä Ratahallintokeskuksen ylijohtajan virat. Virkojen lakatessa niihin perustuneet virkasuhteet päättyvät ilman irtisanomista.

Väylävirastolla ei ole oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta valtion virkamieslain 7 luvun 27 §:ssä tai työsopimuslain 7 luvun 3 §:ssä tarkoitetuilla taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Tämä kieltö on voimassa viisi vuotta henkilöstön siirtymisestä Väyläviraston palvelukseen.

Tässä laissa tarkoitetut uudelleenjärjestelyt toteutetaan yhteistoiminnassa henkilöstön kanssa.

Laki Liikenteen turvallisuusvirastosta

#### 9 § Henkilöstöä koskevat siirtymäsäännökset

Edellä 8 §:ssä tarkoitettuja Liikenteen turvallisuusvirastolle siirtyviä tehtäviä hoitava virka- ja työsopimussuhteinen henkilöstö sekä vastaavat virat ja tehtävät siirtyvät tämän lain voimaan tullessa perustettavaan Liikenteen turvallisuusvirastoon. Määräaikaisia tehtäviä hoitava henkilöstö siirtyy Liikenteen turvallisuusvirastoon määräaikaisen palvelusuhteensa keston ajaksi. Uudistuksesta aiheutuvat toimi- ja virkapaikka ja muut vastaavat muutokset toteutetaan viiden vuoden siirtymäajan jälkeen, ellei virkamies tai työntekijä anna tätä ennen kirjallista suostumusta muutoksiin.

Viran tai tehtävän siirtyminen samalla paikkakunnalla ei edellytä virkamiehen tai työntekijän suostumusta. Siirtyvä henkilöstö säilyttää siirtymähetkellä palvelussuhteeseen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet. Ennen tämän lain voimaantuloa virastoissa käytössä olevien palkkausjärjestelmien noudattamista jatketaan siihen saakka, kunnes Liikenteen turvallisuusvirastossa on sovittu uudesta palkkausjärjestelmästä. Luottamusmies-, työsuojelu- ja yhteistoimintasopimuksia noudatetaan, kunnes Liikenteen turvallisuusvirastossa on sovittu uusista sopimuksista.

Jos viran tehtävät muuttuvat olennaisesti ja sen tilalle perustetaan uusi virka, se voidaan täyttää haettavaksi julistamatta. Näin voidaan menetellä, jos virka täytetään 31.12.2009 Ajoneuvohallintokeskuksen, Ilmailuhallinnon, Rautatieviraston ja Merenkululaitoksen palveluksessa olleella virkamiehellä ja virkamies antaa virantäyttöön suostumuksensa.

Liikenteen turvallisuusvirastoon perustetaan 1 päivästä tammikuuta 2010 pääjohtajan virka. Virka voidaan täyttää ennen tämän lain voimaantuloa. Lain voimaan tullessa lakkaavat Ajoneuvohallintokeskuksen, Ilmailuhallinnon sekä Rautatieviraston ylijohtajan sekä Merenkululaitoksen meriturvallisuusjohtajan virat. Virkojen lakatessa niihin perustuneet virkasuhteet päättyvät ilman irtisanomista.

Liikenteen turvallisuusvirastolla ei ole oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta valtion virkamieslain 7 luvun 27 §:ssä tai työsopimuslain 7 luvun 3 §:ssä tarkoitetuilla taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Tämä kieltö on voimassa viisi vuotta henkilöstön siirtymisestä Liikenteen turvallisuusviraston palvelukseen.

Tässä laissa tarkoitetut uudelleenjärjestelyt toteutetaan yhteistoiminnassa henkilöstön kanssa.

#### Perustelut

Henkilöstön asema tulee turvata muutostilanteessa. Ketään ei voi irtisanoa muutoksen johdosta. Henkilöstö siirtyy uusiin virastoihin nykyisin ehdoin ja eduin. Pääsopijajärjestöjen kanssa neuvotellaan ja sovitaan muutosturvasopimus sekä henkilöstön asemaa koskevat turvalausekkeet.

Henkilöstön siirtymiselle uusiin virastoihin tulee säätää viiden vuoden siirtymäaika. Lisäksi perustettavien virastojen palvelukseen siirtyvällä henkilöstöllä on oikeus saada kaikki virkaansa tai työsuhteeseensa kuuluvat edut sellaisina, etteivät ne ole epäedullisemmat kuin hänelle aikaisemmassa palvelussuhteessa kuuluneet vastaavat edut. Tämä koskee myös palkkausta. JUKO, JHL ja Pardia edellyttävät, että uusi palkkausjärjestelmä tulee saada valmiiksi mahdollisimman pian ja siten, että se tulee voimaan virastojen aloittaessa toimintansa. Palkkauksen kannustavuudesta ja kilpailukykyisyydestä tulee huolehtia. Henkilöstön siirtyminen uusiin virastoihin siirtymähetken euromääräisellä palkalla tarkoittaisi palkkakehityksen pysähtymistä, eikä tehtävissä mahdollisesti tapahtuvia vaativuustason olennaisia muutoksia otettaisi tänä aikana huomioon. Edellä selvitettyillä perusteilla lakiin tulee ottaa säännös, jonka mukaan ennen lain voimaantuloa virastoissa käytössä olevien palkkausjärjestelmien noudattamista jatketaan, kunnes uusissa virastoissa on sovittu uudesta palkkausjärjestelmästä. Samoin luottamusmies-, työsuojelu- ja yhteistoimintasopimuksia noudatetaan siihen saakka, kunnes virastoissa on sovittu uusista sopimuksista.

Järjestöt katsovat, että virkamiehen virka tulee sijoittaa ensisijaisesti uuteen virastoon samalle paikkakunnalle kuin missä hän on hoitanut virkaansa tähän mennessä. Uudistuksen yhteydessä tulee myös varmistaa, ettei kenenkään virkaa siirretä ilman asianomaisen virkamiehen suostumusta nykyisen virkapaikan ulkopuolelle. Virkoja sijoitettaessa tulee kaikin olemassa olevin keinoin välttää turhia virkojen tai tehtävien siirtoja.

Järjestöt katsovat, ettei muutostilanteissa avoimeksi tulevia virkoja tarvitsisi laittaa avoimeen hakuun, vaan tehtävien täytössä voitaisiin ”suosia” yhdistettävien virasto-

jen palveluksessa olevia henkilöitä. Henkilön tulee suostua viran täyttämiseen, eivätkä palvelussuhteen ehdot voi heikentyä meneteltäessä edellä lausutulla tavalla.

Valittaessa henkilöitä esimiestehtäviin painotetaan erityisesti henkilöjohtamistaitoja, ja soveltuvuus esimiestehtäviin mitataan laillistettujen psykologien tekemien testaus-  
ten avulla. Kaikkien valittavien esimiesten tulee läpäistä nämä testit. Niille nykyisille esimiehille, jotka uudessa organisaatiossa eivät toimi esimiehinä, etsitään aktiivisessa yhteistyössä sopiva asiantuntijatehtävä. Esimiesnimityksissä ylimmästä johdosta alkaen kiinnitetään huomiota sukupuolten väliseen tasa-arvoon hallitusohjelman mukaisesti.

Virastouudistuksen onnistuminen edellyttää, että organisaatioiden, toimipaikkojen ja tehtävien muutoksista ei aiheudu haittaa viranomaisten kyvylle suoriutua tehtäviään ja palveluistaan. Henkilöstön jaksaminen, työkyvyn ja työhyvinvoinnin säilyttäminen uudistamishankkeessa edellyttää, että henkilöstön asema ja palvelussuhteen jatkuvuus turvataan säätämällä siirtymäsäännöksissä henkilöstön viiden vuoden irtisanomissuojasta. Tämän siirtymäajan aikana ei myöskään toteuteta henkilöstön toimipaikan siirtoja ilman henkilöstön nimenomaista suostumusta. Vastaavanlainen säännös on kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetussa laissa (169/2007). Henkilöstöjärjestöt esittävätkin, että hallintolakeihin otetaan säännös, jonka mukaan uusilla virastoilla ei ole oikeutta irtisanoa henkilöstön palvelussuhdetta valtion virkamieslain 7 luvun 27 §:ssä tai työsopimuslain 7 luvun 3 §:ssä tarkoitetuilla taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Tämä kielto on voimassa viisi vuotta henkilöstön siirtymisestä uusien virastojen palvelukseen.

Järjestöt edellyttävät, että henkilöstön jatko-, täydennys- ja uudelleenkoulutukseen ja ammattitaidon ylläpitämiseen budjetoidaan riittävästi varoja. Laeissa tarkoitetut uudelleenjärjestelyt, henkilöstön sijoittuminen sekä selvityksien ja suunnitelmien valmistelu toteutetaan yhteistoiminnassa henkilöstön edustajien kanssa.

Helsingissä 2. maaliskuuta 2009



Pia Hiltunen

JUKO ry



Heikki Tuominen

Pardia ry



Mikko Siljander

JHL ry



### Liite 3. Viestintäryhmän asettamiskirje

Liikenne- ja viestintäministeriö

ASETTAMISPÄÄTÖS

LVM056:01/2008

10.6.2008

Liikenne- ja viestintäministeriön liikennehallinnon virastouudistuksen viestintäryhmä

#### Asettaminen

Liikenne- ja viestintäministeriö on tänään asettanut viestintäryhmän tukemaan liikennehallinnon virastouudistushanketta. Hanke selvittää liikennehallinnon väylävirastojen yhdistämistä väylävirastoksi sekä liikennealan turvallisuusvirastojen ja väylävirastojen turvallisuustoimintojen yhdistämistä turvallisuusvirastoksi.

#### Toimikausi

15.5.2008 - 31.3.2009

#### Tausta

Liikenne- ja viestintäministeriö on asettamispäätöksellään LVM056:00/2008 päättänyt, että liikennehallinnon virastouudistuksen työn etenemistä varten asetetaan erillinen viestintäryhmä. Viestintäryhmä sovittaa yhteen hankkeen edellyttämää viestintää.

#### Tavoitteet

Viestintäryhmän tavoitteena on huolehtia ammattimaisesti kaikesta hankkeeseen liittyvästä viestinnästä.

#### Tehtävä

Viestintäryhmän tehtävänä on toteuttaa ja yhteen sovittaa kaikkea hankkeeseen liittyvää viestintää. Ryhmä huolehtii hankkeeseen liittyen riittävästä, avoimesta ja ajantasaisesta viestinnästä kaikissa virastoissa, joita hanke koskee. Lisäksi viestintäryhmä toimii hankkeessa toteutettavien verkkopalveluiden ja muiden viestintävälineiden ja kanavien toimitusneuvostona. Viestintäryhmä myös toimii asiantuntijaryhmänä hankkeen sisäisen ja ulkoisen viestinnän toteuttamisessa.

#### Organisointi

Puheenjohtaja Mikko Väänänen, tiedottaja, liikenne- ja viestintäministeriö

Jäsenet:

Henri Hakkarainen, vt. viestintäpäällikkö, Merenkululaitos

Anna Jokela, viestintäpäällikkö, Tiehallinto

Katri Myllykoski, viestintäpäällikkö, Rautatievirasto

Timo Saarinen, viestintäpäällikkö, Ratahallintokeskus

Sari Turkkila, viestintäpäällikkö, Ilmailuhallinto

Elina Uotila, viestintäpäällikkö, Ajoneuvohallintokeskus

Ryhmä valitsee keskuudestaan varapuheenjohtajan ja sihteerin. Jäsenet voivat lähettää tarpeen vaatiessa sijaisen työryhmän kokouksiin.

**Kustannukset ja rahoitus**

Työ tehdään virkatyönä.

Kansliapäällikkö

  
Harri Pursiainen

Ylijohtaja, osastopäällikkö

  
Juhani Tervala

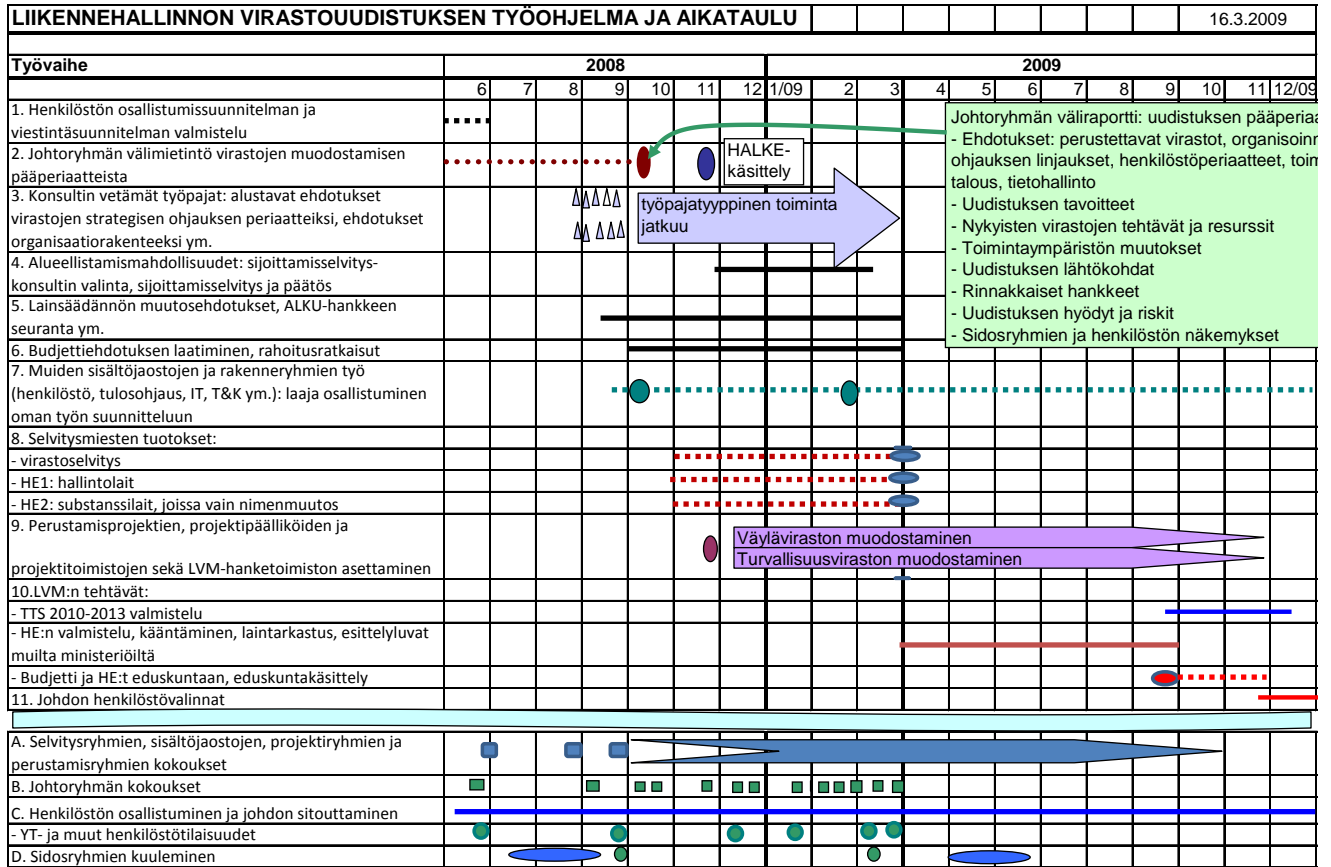
**JAKELU**

Virastouudistushankkeen työryhmien puheenjohtajat, sihteeristö, viestintäryhmän jäsenet

**TIEDOKSI**

Liikenneministeri  
Viestintäministeri  
Kansliapäällikkö  
Erityisavustajat  
Merenkululaitos  
Tiehallinto  
Rautatievirasto  
Ratahallintokeskus  
Ilmailuhallinto  
Ajoneuvohallintokeskus  
Ministeriön viestintä  
Kirjaamo

## 12.4. Liite 4. Prosessin vaiheistus



## 12.5. Liitteet 5 a ja 5 b: Yhteenvedot virastojen sijoittamisselvityksistä

### 5 a: Väylävirasto



#### Väyläviraston sijoittaminen – vaikutusten arvioinnin yhteenvedo

Tässä luvussa on käyty läpi väyläviraston sijoittamiseen liittyvät toiminnalliset, alueelliset, taloudelliset ja henkilöstöön kohdistuvat vaikutukset. Vaikutuksia on tarkasteltu kustakin näkökulmasta sekä pääkaupunkiseudun että kahden muun vaihtoehtoisen sijoituspaikkakunnan eli Rovaniemen ja Lappeenrannan osalta. Tämän lisäksi on esitetty neutraaleja, sijaintipaikkakunnasta riippumattomia vaikutuksia.

#### Toiminnalliset vaikutukset

Väyläviraston ydintoiminnan kannalta sijoittamista pääkaupunkiseudulle puoltaa sidosryhmien, yhteistyökumppanien ja asiakastahojen sijainti pk-seudulla, mikä edesauttaa väyläviraston ydintoiminnan keskeytyksetöntä jatkumista virastouudistuksen alkuvaiheissa. Lisäksi viraston sijoittaminen yhtenäisiin toimitiloihin pääkaupunkiseudulle tukee virastouudistuksen synergiaperiaatteen toteutumista, toimintatapojen yhtenäistämistä ja uudistamista.

Sekä Rovaniemellä että Lappeenrannassa väyläviraston on mahdollisuus sijoittua yhtenäisiin ja tarkoituksenmukaisiin toimitiloihin. Tämä mahdollistaisi pääkaupunkiseutuvaihtoehdon ohella virastouudistuksen synergiaperiaatteen toteutumisen, toimintatapojen yhtenäistämisen ja toiminnan uudistamisen.

Sijoittuminen Rovaniemelle saattaisi kuitenkin heikentää väyläviraston tehtävien tuloksellista hoitamista (etenkin tilanteessa, jossa nykyinen henkilöstö ei siirry) ja yhteistyötä keskeisten sidosryhmien ja asiakkaiden kanssa. Erityisesti Merenkululaitoksen näkökulmasta toiminnan sujuvuus ja yhteistyö keskeisten asiakasryhmien ja yhteistyökumppanien kanssa vaikeutuisi huomattavasti toimittaessa Rovaniemeltä käsin. Väyläviraston ydintoiminnan ja yhteistyön vaikeutuminen puolestaan saattaisi johtaa toiminnan laatutason voimakkaaseen heikkenemiseen siirtymäkaudella ja osittain myös ammattitaidon ja osaamisen katoamiseen. Toiminnan kannalta keskeisin muutos yhteistyössä sidosryhmien kanssa olisi mahdollisesti lisääntyvästä matkustamisesta johtuva tehokkaan työajan väheneminen.

Sijoittamista Rovaniemelle puoltaa etenkin 200 htv:n teknisten palvelutehtävien osalta tarkoituksenmukaiset toimitilaratkaisut ja toiminnan uudistamisen ja kehittämisen mahdollisuudet siirron yhteydessä sekä Rovaniemellä jo olemassa oleva ICT-turvaklusterin toiminta.

Väyläviraston sijoittamista Lappeenrantaan puoltaa siellä jo nykyisin olevat Merenkululaitoksen toiminnot, yhteensä 99 henkeä. Sijoittamista Lappeenrantaan puoltaa niin ikään kaupungissa toimiva teknillinen yliopisto, mikä tulevaisuudessa voisi toimia rekrytointikanavana uusia työntekijöitä palkattaessa. Sijoittuminen Lappeenrantaan saattaisi kuitenkin heikentää väyläviraston tehtävien tuloksellista hoitamista (mikäli henkilöstö ei siirry) ja yhteistyötä keskeisten sidosryhmien ja asiakkaiden kanssa. Tällä puolestaan edellisen tapaan saattaisi olla kielteisiä vaikutuksia viraston toiminnan laatuun ja osaamiseen.

Sijoittamista Lappeenrantaan puoltaa myös 200 htv:n teknisten palvelutehtävien osalta tarkoituksenmukaiset toimitilaratkaisut ja toiminnan uudistamisen ja kehittämisen mahdollisuudet siirron yhteydessä.

**Yhteenveto toiminnallisista vaikutuksista:**

Toiminnallisten vaikutusten näkökulmasta koko väyläviraston sijoittamista pääkaupunkiseudulle voidaan pitää perusteltuna viraston ydintoiminnan jatkuvuuden sekä sidosryhmäyhteistyön toimivuuden kannalta. Osittaisen sijoittamisen kohdalla (200 htv:n tekniset palvelutehtävät) Rovaniemeä voidaan pitää toimivana vaihtoehtona alueella olevien teknisten palveluiden ja infran vuoksi (vrt. alueella jo olevat ICT-turvaklusteri ja HALTIK) .

**Alueelliset vaikutukset**

Väyläviraston sijoittamista pääkaupunkiseudulle alueen ominaisuuksien näkökulmasta puoltaa hyvä saavutettavuus sekä maanteitse, raideliikenteen avulla että lentoteitse. Lisäksi alueen ominaisuuksien näkökulmasta pääkaupunkiseutu koetaan perhetaseeltaan positiivisena ja riittävän vetovoimaisena sekä sosiaaliselta että kulttuuriselta pääomaltaan.

Väyläviraston sijoittamista Rovaniemelle aluevaikutusten näkökulmasta puoltavat pitkällä aikajänteellä syntyvien työpaikkojen suuri määrä (1 % vaikutus työllisyysasteeseen) ja niiden mukana tulevat kerrannaisvaikutukset alan toimijoille ja yrityksille. Koko viraston mahdollisella sijoittamisella Rovaniemelle voidaan olettaa olevan myös välillisiä positiivisia vaikutuksia alueen kehityksen kannalta.

Sijoittamista Rovaniemelle puoltaa 200 htv:n osalta väyläviraston mukanaan tuomat työpaikat. Lisäksi teknisten palvelutehtävien sijoittaminen Rovaniemelle tukee osaltaan siellä jo sijaitsevaa ICT-turvaklusteria. Väyläviraston teknisten palvelutehtävien voidaan olettaa saavan hyötyä tästä alueella jo sijaitsevasta verkostosta. Sijoittamista Rovaniemelle puoltaa Lappeenranta korkeampi työttömyysprosentti (Rovaniemi 12,3%, Lappeenranta 10,3%).

Sijoittamista Lappeenrantaan puoltaa niin ikään pitkällä aikajänteellä väyläviraston tai teknisten palvelutehtävien (200 htv) mukanaan tuomat työpaikat (1 % vaikutus työllisyysasteeseen). Sijoittaminen alueelle toisi Rovaniemen tapaan mukanaan positiivisia kerrannaisvaikutuksia uusien alihankinta ja yhteistyömahdollisuuksien kautta, joten mahdollisella sijoittamisella Lappeenrantaan voidaan olettaa olevan myös välillisiä positiivisia vaikutuksia alueen kehityksen kannalta. Sijoittamista Lappeenrantaan puoltaa julkisen sektorin työpaikkojen vähäinen osuus suhteessa muuhun maahan sekä alueen kiihtynyt rakennemuutos.

**Yhteenveto alueellisista vaikutuksista:**

Alueelliset vaikutukset, joita ovat hyvä saavutettavuus ja alueen vetovoimaisuus, puoltavat väyläviraston sijoittamista pääkaupunkiseudulle tai Lappeenrantaan, jossa aluevaikutukset kohdistuvat työpaikkoihin kerrannaisvaikutuksineen rakennemuutosalueella. Alueen klusteriosaamista ja sen

kehittymistä tukevat vaikutukset puoltavat väyläviraston teknisten palvelutehtävien (200 htv) sijoittamista Rovaniemelle.

**Taloudelliset vaikutukset**

Neutraaleina taloudellisina vaikutuksina voidaan todeta henkilöstökustannusten määrä, mikä tulee pitkällä aikajänteellä tarkasteltuna olemaan vakio.

Sijoittamista pääkaupunkiseudulle puoltaa matkakustannusten ja päivärahojen pysyminen vähintään ennallaan virastouudistuksen jälkeen, vaikka näissä voidaan olettaa tapahtuvan laskua, mikäli virastouudistus toteutetaan siten, että koko uusi virasto sijoitetaan yhtenäisiin toimitiloihin.

Väyläviraston tai teknisten palvelutehtävien (200 htv) sijoittamista Rovaniemelle puoltaa alhaiset toimitilavuokrakustannukset, 13,5 €/m<sup>2</sup>. Väyläviraston sijoittaminen Rovaniemelle lisää matkakustannuksia ja maksettavia päivärahoja lyhyellä aikajänteellä viraston toiminnan käynnistyessä, mutta pitkällä aikajänteellä näiden kustannusten voidaan olettaa kääntyvän laskuun. Lisäksi, mikäli nykyinen henkilöstö ei siirry viraston mukana, siirtymäkauden kustannukset tulevat sisältämään kaksinkertaisia työvoimakustannuksia, kun virastoon rekrytoidaan uutta työvoimaa ja pk-seudulla pyritään vielä sijoittamaan olemassa olevaan henkilöstöä muihin tehtäviin valtionhallinnossa.

Teknisten palvelutehtävien (200 htv) sijoittaminen Rovaniemelle lisää matkakustannuksia ja maksettavia päivärahoja lyhyellä aikajänteellä viraston toiminnan käynnistyessä, mutta pitkällä aikajänteellä näiden kustannusten voidaan olettaa kääntyvän laskuun. Näitä taloudellisia vaikutuksia voidaan pyrkiä lieventämään siirtymäkauden ajalla käyttämällä hyväksi esimerkiksi henkilöstön ikääntymisestä johtuvaa luonnollista poistumaa sekä suosimalla sähköistä yhteydenpitoa pk-seudulla sijaitsevien sidosryhmien ja yhteistyötahojen kanssa.

Väyläviraston tai teknisten palvelutehtävien (200 htv) sijoittamista Lappeenrantaan puoltaa vielä Rovaniemeä alemmat toimitilavuokrakustannukset, 9,5 €/m<sup>2</sup>. Väyläviraston sijoittaminen Lappeenrantaan lisää matkakustannuksia ja maksettavia päivärahoja lyhyellä aikajänteellä tarkasteltuna, mutta pitkällä aikajänteellä näiden kustannusten voidaan olettaa laskevan toiminnan vakiintumisen myötä. Lisäksi, mikäli nykyinen henkilöstö ei siirry, siirtymäkauden kustannukset tulevat sisältämään kaksinkertaisia työvoimakustannuksia, kun virastoon rekrytoidaan uutta työvoimaa ja pk-seudulla pyritään vielä sijoittamaan olemassa olevaan henkilöstöä muihin tehtäviin valtionhallinnossa.

#### **Yhteenveto taloudellisista vaikutuksista:**

Taloudelliset vaikutukset näyttäytyvät negatiivisina siirtymäkaudella kaikilla kohdepaikkakunnilla, koska muutto yhtenäisiin toimitiloihin aiheuttaa kustannuksia. Pääkaupunkiseudun osalta voidaan todeta, että siirtymäkauden aikaiset kustannukset tehokkaasti hoidettuna jäävät Rovaniemeä ja Lappeenrantaan pienemmiksi. Taloudellisista vaikutuksista Lappeenrantaan puoltavat toimitilavuokrakustannukset (9,5 €/m<sup>2</sup>).

#### **Henkilöstöön kohdistuvat vaikutukset**

Sijoittumista pääkaupunkiseudulle puoltaa nykyisen henkilöstön säilyminen väyläviraston palveluksessa, mikä edesauttaa uuden viraston toiminnan käynnistymistä osaamistason säilymisen kannalta sekä hiljaisen tiedon siirtymisen näkökulmasta. Pääkaupunkiseutu näyttäytyy myös henkilöstön kannalta vetovoimaisimpana kohdealueena verrattuna Rovaniemeen tai Lappeenrantaan.

Henkilöstön näkökulmasta sekä Rovaniemeä että Lappeenrantaan puoltaa pk-seutua edullisempi asuntojen hintataso (Rovaniemi 57%, Lappeenranta 45 % pk-seutua alhaisempi). Nykyinen henkilöstö ei kuitenkaan koe Rovaniemeä eikä Lappeenrantaan riittävän vetovoimaisena kaupunkina vakituiseen asumiseen näkökulmasta ja toimipaikan siirron vaikutus on negatiivinen nykyisen henkilöstön jaksamisen ja työhyvinvoinnin kannalta.

Osaavan henkilöstön rekrytointi voi kuitenkin osoittautua haasteelliseksi Rovaniemellä koko viraston näkökulmasta. Sijoittumista Rovaniemelle puoltaa työhönsä sitoutuneen ja osaavan henkilöstön rekrytointimah-

dollisuus etenkin teknisten palvelutehtävien osalta (200 htv). Mikäli tämän henkilöstön rekrytointi hoidetaan siirtymäkaudella käyttäen myös hyväksi luonnollista poistumaa väylävirastossa pk-seudulla, voidaan nykyiseen henkilöstöön kohdistuvia negatiivisia vaikutuksia lieventää.

**Yhteenveto henkilöstöön kohdistuvista vaikutuksista:**

Nykyiseen henkilöstöön kohdistuvat vaikutukset pääkaupunkiseudulla näyttäytyvät väyläviraston osaamistason säilymisen näkökulmasta positiivisina ja henkilöstön muutosnäkökulmasta neutraaleina. Henkilöstön osaamistasoon kohdistuvat vaikutukset pitkällä aikajänteellä ovat jokseenkin neutraaleja Lappeenrannassa.

Nykyiseen henkilöstöön kohdistuvat vaikutukset näyttäytyvät Rovaniemen ja Lappeenrannan osalta negatiivisina (Lappeenranta koetaan Rovaniemeä hieman positiivisemmin), mutta pitkällä aikajänteellä tarkasteltuna henkilöstöön kohdistuvat vaikutukset näyttäytyvät neutraaleina.

---



## 5 b: Liikenteen turvallisuusvirasto

### Liikenteen turvallisuusviraston sijoittaminen – vaikutusten arvioinnin yhteenveto

Tässä luvussa käydään läpi liikenteen turvallisuusviraston sijoittamiseen liittyviä toiminnallisia, alueellisia, taloudellisia ja henkilöstöön kohdistuvia vaikutuksia. Vaikutuksia on tarkasteltu kustakin vaikutusnäkökulmasta pääkaupunkiseudun, Kouvolan ja Kuopion sekä meriturvallisuuden osalta Kotkan kohdealueiden kautta. Tämän lisäksi on esitetty neutraaleja, sijaintipaikkakunnasta riippumattomia vaikutuksia.

#### Toiminnalliset vaikutukset

Toiminnan kannalta neutraaleina vaikutuksina voidaan todeta, että sekä pääkaupunkiseudulla että Kuopiossa, Kouvolassa ja Kotkassa on saatavilla liikenteen turvallisuusviraston kannalta tarkoituksenmukaiset toimitilat. Pääkaupunkiseudulla ja Kuopiossa virasto voidaan sijoittaa myös saman katon alle, yhtenäisiin tiloihin. Tässä poikkeuksena pääkaupunkiseudulla toimiva Ilmailuhallinto, jonka ydintoimintaa tukee nykyinen sijainti Vantaalla, Helsinki-Vantaan lentokentän vieressä.

Toiminnan kannalta viraston sijoittamista pääkaupunkiseudulle puoltaa erityisesti keskeisten asiakastahojen ja sidosryhmien läheinen sijainti, mikä tukee tulevan viraston ydintoiminnan keskeytyksetöntä ja sujuvaa jatkumista myös uudistuksen alkuvaiheissa.

Toiminnan kannalta sijoittaminen Kuopioon saattaa aiheuttaa osaamistason notkahduksen liikenteen turvallisuusviraston ydintoiminnoissa, millä saattaa olla merkittäviä kielteisiä vaikutuksia sekä merenkulun että lentoliikenteen turvallisuuden suhteen. Lisäksi toiminnan kannalta keskeisin muutos yhteistyössä sidosryhmien kanssa olisi lisääntyvästä matkustamisesta johtuva tehokkaan työajan väheneminen. Lisääntyvä matkustaminen puolestaan aiheuttaa haitallisia ympäristövaikutuksia.

Sijoittaminen Kouvolaan ei itsessään tue liikenteen turvallisuusviraston toiminnan kehittämistä tai uudistamista, koska Kouvolan osalta hajautettu malli (AKE ja Rautatievirasto Kouvolassa, Ilmailuhallinto Vantaalla ja meriturvallisuus Kotkassa) ei edesauta virastouudistuksen synergiaperiaatteen toteutumista. Toiminnan kannalta keskeisin muutos yhteistyössä sidosryhmien kanssa olisi lisääntyvästä matkustamisesta johtuva tehokkaan työajan väheneminen. Lisääntyvä matkustaminen puolestaan aiheuttaa haitallisia ympäristövaikutuksia.

Meriturvallisuuden sijoittamista Kotkaan tukevat alueelta löytyvät tarkoituksenmukaiset toimitilat, sekä Kotkan merellinen sijainti sidosryhmineen. Toiminnan kannalta keskeisin muutos viraston toiminnan hajauttaminen, mikä ei tue ydintoiminnan sujuvuutta eikä virastouudistuksesta saatavaa synergiaetua. Lisäksi sijoittaminen Kotkaan aiheuttaisi lisääntyvää matkustusta pääosin maanteitse ja siitä johtuvaa tehokkaan työajan menetystä. Lisääntynyt matkustaminen puolestaan aiheuttaa myös osaltaan haitallisia ympäristövaikutuksia.



### **Yhteenveto toiminnallisista vaikutuksista:**

Toiminnalliset vaikutukset puoltavat liikenteen turvallisuusviraston sijoittamista pääkaupunkiseudulle tai Kuopioon. Kuitenkin toiminnan jatkuvuuden kannalta virastouudistusta toteuttaessa pääkaupunkiseutua puoltaa merkittävien sidosryhmien ja asiakkaiden sijainti pääkaupunkiseudulla, mikä edesauttaa yhteistyön sujuvuutta virastouudistusta toteutettaessa.

### **Alueelliset vaikutukset**

Liikenteen turvallisuusviraston sijoittamista pääkaupunkiseudulle puoltaa alueen ominaisuuksien näkökulmasta hyvä saavutettavuus sekä maanteitse, raideliikenteen avulla että lentoteitse. Lisäksi alueen ominaisuuksien näkökulmasta pääkaupunkiseutu koetaan perhetaseeltaan positiivisena ja riittävän vetovoimaisena sekä sosiaaliselta että kulttuuriselta pääomaltaan.

Sijoittamista Kuopioon puoltaa pitkällä aikajänteellä liikenteen turvallisuusviraston mukanaan tuomat työpaikat. Liikenteen turvallisuusviraston sijoittamisella Kuopioon olisi 1% positiivinen vaikutus työllisyysasteeseen, mikä Kuopiossa on 10%. Liikenteen turvallisuusviraston sijoittamista Kuopioon puoltaa alueella jo sijaitseva turvallisuusklasteri toimintoineen.

Sijoittamista Kouvolaan puoltavat pitkällä aikajänteellä AKEn ja Rautatieviraston mukanaan tuomat työpaikat. Liikenteen turvallisuusviraston sijoittamisella Kouvolaan olisi 1% alentava vaikutus työttömyysasteeseen, mikä Kouvolaassa on 10,6 %. Sijoittamista Kouvolaan puoltaa alueen turvallisuus- ja logistiikkaklasteri, jota liikenteen turvallisuusviraston sijainti Kouvolaassa tukisi merkittävästi.

Meriturvallisuuden osalta sijoittamista Kotkaan puoltaa pitkällä aikajänteellä Merenkululaitoksen meriturvallisuuden mukanaan tuomat työpaikat. Meriturvallisuuden sijoittamisella Kotkaan olisi 1% alentava vaikutus työttömyysasteeseen. Kotkassa työttömyysaste on 11,3%. Lisäksi alueen merellinen sijainti ja merenkulkuun liittyvät perinteet ja toimijat puoltavat meriturvallisuuden toiminnon sijoittamista Kotkaan.

### **Yhteenveto alueellisista vaikutuksista:**

Alueen ominaisuuksien näkökulmasta sijoittamista pääkaupunkiseudulle puoltaa hyvä saavutettavuus sekä kansallisella tasolla että kansainvälisesti. Lisäksi alueen houkuttelevuus ja vetovoimaisuus puoltavat liikenteen turvallisuusviraston sijoittamista pääkaupunkiseudulle.

Alueelle kohdistuvat työllisyysvaikutukset sekä alueiden kehittymistä tukevat vaikutukset tukevat liikenteen turvallisuusviraston sijoittamista Kuopioon tai Kouvolaan sekä meriturvallisuuden sijoittamista Kotkaan pitkällä aikajänteellä. Sekä Kuopioon että Kouvolaan sijoittamista on perusteltu alueilla jo toimivalla turvallisuusklasterialla (Kuopio) sekä turvallisuus- ja logistiikkaklasterialla (Kouvola).

Matkustettaessa Kuopioon, Kouvolaan tai Kotkaan muualta Suomesta joudutaan useimmiten matkustamaan pääkaupunkiseudun kautta, samoin kuin matkustettaessa ulkomailta näille paikkakunnille.

### **Taloudelliset vaikutukset**

Taloudellisesta näkökulmasta neutraalina vaikutuksena voidaan todeta vuosittaisten henkilöstökustannusten määrä, mikä tulee pitkällä aikajänteellä tarkasteltuna olemaan vakio kullakin paikkakunnalla.

Sijoittamista pääkaupunkiseudulle puoltaa matkakustannusten ja päivärahojen pysyminen vähintään ennallaan, mutta näissä voidaan olettaa tapahtuvan laskua, mikäli virastouudistus toteutuu siten, että koko uusi virasto sijaitsee yhtenäisissä toimitiloissa pääkaupunkiseudulla. Pääkaupunkiseudulla toimitilakustannusten kuukausivuokra on virastoilla nykytilanteessa keskiarvolukuna 18,9 €/m<sup>2</sup>.

Kuopion ja Kouvolan osalta on todettava, että mahdollisen sijoittumisen myötä matkakustannukset päivärahoineen tulevat nousemaan lyhyellä aikajänteellä tarkasteltuna, mutta pitkällä aikajänteellä niiden voidaan olettaa kääntyvän laskuun. Lisäksi, mikäli henkilöstö ei siirry, siirtymäkauden kustannukset Kuopiossa ja Kouvolassa tulevat sisältämään myös kaksinkertaisia työvoimakustannuksia, kun virastoon rekrytoidaan uutta työvoimaa ja pääkaupunkiseudulla pyritään samanaikaisesti sijoittamaan olemassa olevaa henkilöstöä muihin tehtäviin valtionhallinnossa. Kuopiossa toimitilakustannusten kuukausivuokraksi on arveltu muodostuvan 14€/m<sup>2</sup>.

Kouvolan sijainti pääkaupunkiseutuun nähden mahdollistaa pendelöinnin, joten Kouvola on Kuopioon verrattuna parempi sijoittamispaikka ei-muuttavan henkilöstön näkökulmasta. Kouvolassa toimitilakustannusten kuukausivuokraksi on arveltu muodostuvan 13-15 €/m<sup>2</sup>.

Myös Kotkan osalta on todettava, että mahdollisen sijoittumisen myötä matkakustannukset päivärahoineen tulevat nousemaan ainakin lyhyellä aikajänteellä tarkasteltuna, mutta pitkällä aikajänteellä niiden voidaan olettaa kääntyvän laskuun. Lisäksi, mikäli henkilöstö ei siirry, siirtymäkauden kustannukset Kotkassa tulevat sisältämään myös kaksinkertaisia työvoimakustannuksia, kun virastoon rekrytoidaan uutta työvoimaa ja pk-seudulla pyritään vielä sijoittamaan olemassa olevaa henkilöstöä muihin tehtäviin valtionhallinnossa. Kotkassa toimitilakustannusten kuukausivuokraksi on arveltu muodostuvan 13,5 €/m<sup>2</sup>. Meriturvallisuuden osalta vuokra pk-seudulla on nykytilanteessa 15,1 €/m<sup>2</sup>.

#### **Yhteenveto taloudellisista vaikutuksista:**

Taloudelliset vaikutukset näyttäytyvät siirtymäkaudella negatiivisina kaikilla tarkasteltavilla paikkakunnilla, koska muutto yhtenäisiin toimitiloihin aiheuttaa kustannuksia. Pk-seudun osalta voidaan todeta, että siirtymäkauden aikaiset kustannukset tehokkaasti hoidettuna jäävät Kuopiota, Kouvola ja Kotkaa pienemmiksi.

Kouvolassa, Kuopiossa ja Kotkassa toimitilojen kuukausivuokra on pääkaupunkiseutua alhaisempi.

Taloudelliset vaikutukset näyttäytyvät pitkällä aikajänteellä, liikenteen turvallisuusviraston toiminnan vaikiinnuttua, neutraaleina sekä Kuopion että Kouvolan ja meriturvallisuuden osalta Kotkan näkökulmasta.

#### **Henkilöstöön kohdistuvat vaikutukset**

Sijoittamista pääkaupunkiseudulle puoltaa nykyisen henkilöstön säilyminen liikenteen turvallisuusviraston palveluksessa, mikä edesauttaa viraston osaamistason säilymistä sekä hiljaisen tiedon siirtymistä liikenteen turvallisuusvirastossa. Pääkaupunkiseutu näyttäytyy myös henkilöstön kannalta vetovoimaisimpana alueena verrattuna Kuopioon, Kouvolaan tai meriturvallisuuden osalta Kotkaan.

Koko viraston sijoittamista Kuopioon ja Meriturvallisuustoiminnon sijoittamista Kotkaan puoltaa työhönsä sitoutuneen henkilöstön rekrytointimahdollisuus (mikäli nykyinen henkilöstö ei siirry Kuopioon eikä AKEn ja Rautatieviraston nykyinen henkilöstö siirry Kouvolaan), mikä edesauttaa toimintatapojen uudistamista uuden viraston toiminnan käynnistämisen näkökulmasta. Kouvolaan puoltaa myös osaltaan motivoituneen ja osaavan henkilöstön rekrytointimahdollisuus. Osaavaa henkilöstöä alueella tuottaa Lappeenrannan teknillinen yliopisto sekä Kymenlaakson AMK.

Henkilöstön näkökulmasta Kuopiota puoltaa myös asuntojen pääkaupunkiseutua edullisempi hintataso (Kuopio 45% pk-seutua alhaisempi). Myös Kouvolaassa asuntojen hintataso on pääkaupunkiseutua alhaisempi (Kouvola 63% pääkaupunkiseutua alhaisempi), samoin kuin Kotkassa (Kotka 58% pääkaupunkiseutua alhaisempi). Kuitenkaan nykyinen henkilöstö ei koe Kuopiota, Kouvolaan tai Kotkaakaan riittävän vetovoimaisena vakituksena asuinpaikkana ja toimipaikan siirron vaikutus on negatiivinen henkilöstön jaksamisen ja hyvinvoinnin kannalta. Kotkaan henkilöstö suhtautui hieman positiivisemmin kuin Kuopioon tai Kouvolaan.

**Yhteenveto henkilöstöön kohdistuvista vaikutuksista:**

Nykyiseen henkilöstöön kohdistuvat vaikutukset pääkaupunkiseudulla näyttäytyvät liikenteen turvallisuusviraston osaamistason säilymisen näkökulmasta positiivisina ja henkilöstön muutosnäkökulmasta neutraaleina.

Nykyiseen henkilöstöön kohdistuvat vaikutukset Kuopion, Kouvolaan tai meriturvallisuuden osalta Kotkan kannalta näyttäytyvät pääsääntöisesti negatiivisina (alueita ei koeta riittävän vetovoimaisina vakituksina asuinpaikkoina), mutta pitkällä aikajänteellä tarkasteltuna henkilöstöön kohdistuvat vaikutukset näyttäytyvät neutraaleina Kuopion, Kouvolaan ja Kotkan osalta.

---

## 12.6. Liite 6: Alueellistamistyöryhmän (200 – 400 virkaa) toimeksianto

Liikenne- ja viestintäministeriö

ASETTAMISPÄÄTÖS

LVM056:03/2008

11.3.2009

**Väyläviraston ja liikenteen turvallisuusviraston toiminnallisten kokonaisuuksien alueellistamista selvittävä työryhmä**

### Asettaminen

Liikenne- ja viestintäministeriö on tänään asettanut työryhmän, joka selvittää 200 - 400 henkilön alueellistamista väylä- ja turvallisuusvirastoista Lappeenrantaan ja Rovaniemelle vuoteen 2015 mennessä.

### Toimikausi

11.3.-15.5.2009

### Työn tausta ja tavoitteet

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla on suunniteltu muodostettavan kaksi uutta virastoa: Väylävirasto, jossa yhdistetään Tiehallinnon keskushallinto, Ratahallintokeskus sekä osa Merenkululaitoksesta siten, että toiminta käynnistyy 1.1.2010 alkaen. Liikenteen turvallisuusvirasto muodostuu yhdistämällä Ilmailuhallinto, Rautatievirasto, Ajoneuvohallintokeskus ja Merenkululaitoksen meriturvallisuustoiminto. Myös tämän viraston toiminnan on tarkoitus käynnistyä 1.1.2010.

Valtioneuvoston asetuksen 349/2008 mukaan liikenne- ja viestintäministeriö on laatinut selvitykset virastojen sijoittamiseksi alueille. Väyläviraston osalta selvitettiin mahdollisuuksia sijoittaa se pääkaupunkiseudun lisäksi Rovaniemelle tai Lappeenrantaan. Lisäksi selvitettiin mahdollisuutta sijoittaa väyläviraston teknisiä palvelutehtäviä Rovaniemelle tai Lappeenrantaan. Liikenteen turvallisuusviraston osalta selvitettiin mahdollisuuksia sijoittaa se pääkaupunkiseudun lisäksi Kouvolaan tai Kuopioon. Lisäksi selvitettiin mahdollisuutta sijoittaa meriturvallisuustoiminta Kotkaan.

Selvityksen tuloksena kaikkien arvioitujen vaikutusten kannalta paras sijoituspaikka on molemmille virastoille pääkaupunkiseutu. Seuraavaksi parhaimpia ratkaisuja ovat tiettyjen toiminnallisten kokonaisuuksien alueellistaminen.

Liikenne- ja viestintäministeriö esittää selvityksen perusteella, että väylävirasto ja liikenteen turvallisuusvirasto sijoitetaan pääkaupunkiseudulle. Samalla virastoista alueellistetaan 200 - 400 henkilöä Rovaniemelle ja Lappeenrantaan vuoteen 2015 mennessä. Alueellistettavien toiminnallisten kokonaisuuksien tulee olla sellaisia, että virastojen ydintoiminnot ja yhdistämisestä saatavat synergiahyödyt turvataan. Tehtävän ratkaisun tulee myös taata virastojen toiminnan jatkuvuus ja turvallisuus.

**Tehtävä**

Työryhmän tehtävänä on selvittää, millaiset 200 - 400 henkilön toiminnalliset kokonaisuudet voidaan alueellistaa väylävirastosta ja liikenteen turvallisuusvirastosta Rovaniemelle ja Lappeenrantaan vuoteen 2015 mennessä, vaarantamatta virastouudistuksen tavoitteita synergiahyödyistä ja turvallisuutta. Selvityksessä on määriteltävä pääkonttoreista erikseen sijaitsevat, mahdollisimman elinkelpoiset toiminnalliset kokonaisuudet. Toiminnallisten kokonaisuuksien sijoittamismahdollisuuksina on tarkasteltava sekä Lappeenrantaa että Rovaniemeä. Työryhmä täydentää yhteistoimintaa, josta on säädetty sopimuksessa yhteistoiminnasta valtionhallintoa ja hallinnonala koskeissa henkilöstöasioissa. Työryhmä kuulee henkilöstön edustajia ja raportoi työstään ministeriölle.

**Organisointi**

Puheenjohtaja Juhani Tervala, ylijohtaja, liikenne- ja viestintäministeriö

Jäsenet:

Kari Wihlman, ylijohtaja, Ajoneuvohallintokeskus  
Kim Salonen, ylijohtaja, Ilmailuhallinto  
Markku Mylly, pääjohtaja, Merenkululaitos  
Tuomas Routa, meriturvallisuusjohtaja, Merenkululaitos  
Kari Alppivuori, ylijohtaja, Rautatievirasto  
Ossi Niemimuukko, ylijohtaja, Ratahallintokeskus  
Jukka Hirvelä, pääjohtaja, Tiehallinto  
Hannu Pennanen, hallitusneuvos, liikenne- ja viestintäministeriö  
Päivi Viippola, hallintojohtaja, liikenne- ja viestintäministeriö  
Aki Härkönen, pääluottamusmies, Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry  
Harri Tenhunen, luottamusmies, Julkisan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry  
Päivi Niemi-Laine, tutkimuksen ja yhteiskuntapolitiikan päällikkö, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry  
Mikko Siljander, sopimustoimitsija, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry  
Eeva-Liisa Toivonoja, asiakkuussuunnittelija, Palkansaajajärjestö Pardia ry  
Heikki Tuominen, asiamies, Palkansaajajärjestö Pardia ry

Työryhmän sihteeriksi määrätään neuvotteleva virkamies Sabina Lindström ja neuvotteleva virkamies Riitta Viren liikenne- ja viestintäministeriöstä.

Liikenne- ja viestintäministeriön viestinnän edustaja voi osallistua työryhmän kokouksiin.

Koska työryhmän jäsenet on valittu virka-aseman ja tehtäviensä perusteella, naisten ja miesten tasa-arvosta annetun lain säännöksiä sukupuolten tasapuolisesta edustuksesta ei ole voitu noudattaa.

**Kustannukset ja rahoitus**

Työryhmä voi käyttää työssään ulkopuolista asiantuntijaa.

Liikenneministeri

  
Anu Vehviläinen

Kansliapäällikkö

  
Harri Pursiainen

## 12.7. Liite 7: Virastohankkeen johtoryhmän kannanotto irtisanomisten ja pakkosiirtojen välttämiseksi

18.3.2009

### Liikennehallinnon virastouudistuksen johtoryhmän kannanotto

Liikennehallinnon virastouudistuksessa noudatetaan hyvää henkilöstöpolitiikkaa, johon liikenne- ja viestintäministeriön johto sekä muutoshankkeen ja nykyisten virastojen johto ovat sitoutuneet. Muutosta suunnitellaan ja toteutetaan tiiviissä vuorovaikutuksessa henkilöstön kanssa. Koko muutostilanteessa olevaa henkilöstöä kohdellaan tasa-arvoisesti.

Muutoshankkeen johdon keskeisenä tehtävänä on huolehtia uusien virastojen toimintaedellytyksistä, joista tärkein on nykyisistä virastoista siirtyvä osaava ja motivoitunut henkilöstö. Irtisanomisia tai pakkosiirtoja tuotannollisista ja taloudellisista syistä vältetään kaikin käytettävissä olevin keinoin; tähän antaa virastojen lähivuosien huomattava eläköityminen hyviä mahdollisuuksia.

Muutosvaihe hoidetaan toiminnallisen siirtymäajan puitteissa niin, että virastojen perustehtävien toiminnan jatkuvuus, asiakkaiden ja kansalaisten palvelut sekä henkilöstön jaksaminen saadaan turvattua.

Juhani Tervala  
ylijohtaja  
liikenne- ja viestintäministeriö

Jukka Hirvelä  
pääjohtaja  
Tiehallinto

Markku Mylly  
pääjohtaja  
Merenkulkulaitos

Ossi Niemimuukko  
ylijohtaja  
Ratahallintokeskus

Kari Wihlman  
ylijohtaja  
Ajoneuvohallintokeskus

Kim Salonen  
ylijohtaja  
Ilmailuhallinto

Kari Alppivuori  
ylijohtaja  
Rautatievirasto

Tuomas Routa  
meriturvallisuusjohtaja  
Merenkulkulaitos